

萬有文庫

第二集七百種

王雲五主編

美國外交政策史

(八)

萊丹著

王造時譯

商務印書館發行



美國外交政策史

(八)

萊丹著

王造時譯

漢譯世界名著

編主五雲王
庫文有萬
種百七集二第
史策政交外國美
冊八

A History of American
Foreign Policy
究必印翻有所權版

中華民國二十五年三月初版

原著者

J. H. Latane

譯述者

王造時

發行人

王雲五
上海河南路

印刷所

商務印書館
上海河南路

發行所

商務印書館
上海及各埠

殿

六三七上

(本書校對者鮑嘉祥)

第二十七章 美國與國際聯盟

威爾遜決定到巴黎去。和平會議約定在巴黎舉行，威爾遜總統認爲當前問題重大，故決定親自領袖美國代表團。英國、法國及意大利均由他們的首相或總理爲代表，美國自應由他的最負責的領袖爲代表，況且威爾遜已成爲協約國的主要發言人，又曾訂定和議的根本原則。但他到巴黎去的決議在我國歷史上沒有先例，所以頗受批評與反對。迨他把代表團其他人員的姓名宣布出來之後，批評訾議益加顯露嚴厲。其人名爲國務卿藍辛、前任駐法大使亨利懷特、羅斯大佐及布立斯將軍。當時有一個普遍的要求，要一個超黨派的和議代表團，許多人以爲總統應起用羅特或羅斯福或塔夫脫。懷特雖是一個共和黨員，但他對於黨務向不活動，絕非一個黨領袖。參議院方面因總統並未選任任何參議員與他同行，所以大感憤怒。從前麥金利總統曾委任三個參議員爲由五人組成的委員團員，前往議訂結束西班牙戰爭的和平條約。除這一次例外事件外，參議員從沒

有直接參加於條約的商訂的。代表團又帶了一大羣關於軍事、經濟、地理、人種學及法律方面的專家，其中有些人具有極大的才能，選拔時未嘗有派別之見的。

威爾遜對國民的申請遭了一場無趣。但正當休戰書簽訂之前，美總統在國內遭了一次嚴重的政治失敗。當時對於國會中民主黨的領導已有嚴厲的非難，對於內閣中一二人物也有長足的不滿意。總統應了國會中民主黨人的請求，於十月二十五日自白宮發出一個通告，請求人民假如他們贊成他的領導，和希望他繼續做他們「在國內外政治上的無所拘束的發言人」者，應投票選舉民主黨的國會候選人。他承認共和黨的國會議員會一秉忠誠贊助他的作戰方針，但他宣稱他們讎視當局，並謂時局十分緊張，不容領導權的分散。(一) 這個通告引起了洶湧的指摘，在總統任內更無任何其他措施那樣使輿論睚離他的。選舉的結果共和黨在衆議院內得到三十九席的較多數，在參議院內得到二席的較多數。總統步武了歐洲內閣總理訴諸人民的慣例，但在我們的憲法制度之下，他殊不能辭職而去。如果不發出這個通告，選舉的結果將被視為對於民主黨國會的一種排斥，而未必被視為對於總統的一種排斥。這種局面實屬不幸之至，但威爾遜毫不發

表意見，稍後便宣布了他到巴黎去的意思。十二月間，路易喬治向全國遊說，擔保使德國賠償戰爭損失並將德皇絞決，他在國會裏得到了一個充分的大多數回來。這種擔保是不必要的，而且對於後來巴黎的和議有一種最不幸的影響。

威爾遜留一分歧的國家在後。威爾遜總統於十二月四日啓程赴法，留一分歧的國家在他背後。他的政敵立刻利用時機向他攻擊。參議員休孟（Sherman）提出一個決議，宣稱總統一職出缺，因為總統已經離開美國的領土，還有參議員諾克斯提出另一決議，宣稱巴黎和會應專事於恢復和平，而擬議的國際聯盟則應保留到將來考慮。

國外對他的歡迎 當他的政敵在參議院裏正忙着組織一切反對勢力來反對他的時候，美國總統在歐洲卻大受疲於戰爭的人民的歡迎，其流露出來的純正熱誠，實為歷史上極少數人曾經有福領受者。帝王及各國元首待他以最高的尊譽，同時大羣的工人聚集在車站上希圖一見這位人物，這一位率領了和平的十字軍以圖制止戰爭而求世界大小各國一律以正義為相互間行為的正則的人物。

全世界的希望集中於他。一九一八年十二月威爾遜在法國登陸時集中於其一生的希望與期望是任何血肉之人所不能實現的。休戰書已依據他的理想簽訂了，歐洲的人民有把握地盼望那些理想能够包括在和平條約之中。(二)他依然握有世界上道德的領導權，但是戰爭既終，德國的危害已除，國家的傾軋與嫉妒已開始再現，雖在那些最近並肩作戰一起流血的國家之中亦不能免此。這一種變化在和會舉行時就顯露出來了。在法國、在英國和在意大利各處羣衆對威爾遜總統的熱烈歡迎聲中，一點也看不出這種變化。一九一九年一月七日他從意大利回到巴黎，這時一切對德作戰的國家派到和會來的代表們正絡繹雲集在那兒。

和會的組織 和平會議的第一次會議在一月十八日舉行。該會的主要事務係由一個最高會議辦理，最高會議是在第一次會上成立的，由英、法、意、美、日五大強國各派兩位首要代表所組成。最高會議經列強代表團中大批技術顧問的協助而達到的決議案按時報告於和會的全體大會，以取得其核准。但隨後最高會議又漸被『四大巨頭』即威爾遜、路易喬治、克利孟梭 (Clemenceau) 及奧蘭陀 (Orlando) 等所代替，尚有各外交部長組成之『五頭』所辦理者多爲例行公事，間亦

作若干重要的決議案以備『四大巨頭』核准採行。據泰狄歐編製的統計十人會議開會七十二次，五人會議開會三十九次，四頭會議開會一百四十五次。如一位美國專家所說的：『十人隱沒而不彰，五人從未露過頭角，四人控制着和會，當它聲勢鼎盛，一切決議案漸次成立的時期。』(三)

威爾遜提出國際聯盟會章，在一月二十五日的全體會議上，威爾遜總統發表了一篇值得注意的演說，主張創設一個國際聯盟，當經全體一致通過決議，組織此次聯盟，並使之成爲總約中完整的一部分。會上又推定了一個委員會，起草國際聯盟的憲章，以威爾遜總統爲主席。他於二月十四日向和會提出了國際聯盟會章的第一次草稿，(四)翌日，他便動身回美國，因爲要在三月四日國會閉會前考慮國會所通過的各種法案。國際聯盟會章的第一次草稿係倉卒繕擬的，當被送回委員會加以修正。會章的原文傳到美國以後，參議院中馬上起了反對的聲浪。威爾遜在邁返華盛頓的短時期內，曾在白宮設宴招待參衆兩院的外交委員會委員，旨在向他們解釋會章的條款。(五)席間的經過情形並沒有官方報告，但據云有若干參議員反對國聯會章，認爲與美國的傳統政策相違犯，與美國的憲法及政體不相容。三月四日，即美總統離紐約赴歐重理其和會職責的前

一天，參議員洛治與諾克斯發出一個通告，由參議員三十七人簽名，宣稱他們不能照現擬的國聯會章投票贊成，並謂國際聯盟的問題應延期至對德和約訂定以後。(六) 同日晚上，美總統在紐約的首府歌劇院 (Metropolitan Opera House) 演說，他將國聯會章的內容及定義闡發了以後，說道：

一俟這個條約送來時，這邊的先生們就可以知道不僅國聯會章是在其內，而且該約有千絲萬縷與會章相纏繞附結，使人無從把二者分開，倘必欲加以分開，必至全個機體爲之毀滅。

在同一演說辭中，他又說道：

我要告訴大西洋彼岸人民的第一件事，便是美國國民有極大多數贊成國際聯盟。我知道這話是真確的。我曾在全國各地得到確鑿無疑的暗示，而且是衆口一辭的。(七)

威爾遜總統顯然充分地自信，輿情將使參議院不得不批准那個含有國際聯盟會章的和平條約。美國國內的實施和平同盟以及其他組織正在進行一種普遍全國的宣傳，輿情似乎極端傾向於國際聯盟。美總統親身帶回到巴黎各種修改會章的建議，隨後前總統塔夫脫和羅特、哈佛大學校長羅威爾（Lowell）也提出了修正文，寄到威爾遜那裏，由委員會加以慎重的考慮。（八）建議中有幾點，諸如門羅主義的保留，和退出國聯之權，都包含在最後的草案中了。

威爾遜阻止國聯的被拋開，當美總統再返到巴黎的時候，他發見國際聯盟已經遭人暗算，轉入岔路，而藍辛和霍斯兩人，大概並沒有認清楚他們所受的圈套，已經讓了步。巴黎一般人相信國際聯盟是死的了，並且這種消息由電報傳到了美國的報紙上去。美總統蒞臨巴黎的次日，就向報界發表一個聲明，內稱他將堅持一月二十五日的和會決議案，使國聯會章成爲和約的完整的一部分。（九）但國聯會章的最後通過卻給日本提出的要求所耽擱了，該要求便是要在會章裏加入一款，規定『各民族的平等及對於各國人民的公平待遇』，這樣一來，將使在加里福尼亞及英屬

統治各地的日本臣民的地位歸國際聯盟裁判。法國主張在會章內規定創設一個常駐的參謀總部以指揮國際聯盟的軍事行動，同時比利時又堅持要以布魯舍爾(Brussels)代日內瓦爲國際聯盟的所在地。尙有其他各國的願望也提出來了，以致和平總約因而阻滯。法國要求萊因河的左岸全境；意大利要求阜姆；而日本自恃與英、法、意訂有祕密協定，堅持要求山東的權利。這時候尙未議定任何經濟上的解決辦法，而賠款的問題正有使和會瓦解的威脅。(十)

法德疆界 和會上最難於解決的問題，便是成立一個新的法德疆界。關於阿爾薩斯洛林是一點疑問也沒有。這在十四點內已經予以定奪，而且德國已於休戰以前的協定中允許以該地歸還法國。但休戰書簽訂不久，福煦元帥便致書克利孟梭，說明有以萊因河爲德國西疆的必要。萊因左岸地自阿爾薩斯洛林起，展至荷蘭的邊界，幅員約有一萬英方里，人口五百五十萬。關於該問題的辯論前後持續至六個月之久，中間有時候非常的緊張。法國代表並不要求直接的併吞左岸地帶，但他們主張成立一個獨立的或自治的萊因區，並由法國或協約國無限期的佔領萊因，或至少佔據至德國完全履行和約中的財務條款之時爲止。英、美兩國的代表都反對法國的提議。路易喬

治再三申說：『我們決不能創造另一個阿爾薩斯洛林。』有一次他又表示道：『我首次遊巴黎的最深刻的印象便是蒙着黑紗的斯特拉斯堡（Strasbourg）的銅像。我們不要使德意志也建立一個相同的紀念像纔好。（十一）』

擬訂的擔保條約 這種討論當三月十四日威爾遜回到巴黎時，進行得非常的熱烈和興奮。就在這天下午他遇見了路易喬治與克利孟梭。法國的理論重又長篇累牘，無懈可擊的提了出來。法國又指出德國艦隊的毀滅，已使英國完全解除德國襲擊的恐懼，至於美國與德國之間又有大西洋的阻隔，惟法國則在半世紀內已兩受德國的侵犯，除掉國際聯盟以外，沒有一絲保障，它認為國際聯盟殊不及萊因河的橋梁足資擔保。最後威爾遜與路易喬治便提出擔保條約以安慰法國。克利孟梭允將此項提議加以考慮。三天之後，他提出了一個相對的提議來，隨後成立了一個妥協的辦法。法國放棄了它的萊因岸分立的要求，但取得了萊因左岸的佔領權，包括各橋頭在內，佔領期限十五年，藉為和約執行的一種擔保。同時英、美方面擔任與法國訂一協定，訂明如法國遭遇一種未挑釁的攻擊時，英國與美國當立即前來助援，但此項協定須英、美兩國均予批准，始能發生效

力。美國參議院拒絕批准這個條約。福煦是反對這種妥協的，並且採取一種使克利孟梭非常爲難的行動。福煦煽動起來的對於法政府和英、美兩國代表們猛烈的攻擊之詞散見於各報上面。當和約最後完成時，他竟拒絕轉交那個通知德國代表到凡爾塞來接受和約的公文。威爾遜和路易喬治二人最後向克利孟梭提出非常嚴重的抗議，福煦於是不得不讓步。(十二)

德國賠款 鑒於克利孟梭和路易喬治有言在先，謂德國應償付大戰的費用，賠償的問題於是極其難於措手。威爾遜總統堅決反對，把戰費包括在內，認爲是違犯休戰前的諒解的。路易喬治和克利孟梭最後只得讓步。整個美國代表團及其專家無一不努力要使加於德國的賠償額，絕對以德國在佔領區域內以及陸上與海上損害普通人民的賠償爲限。路易喬治記着他在十二月選舉前對英國人民的約言，堅持謂協約國政府付出的養老金應列入對於公民損害的賠償內。這種要求完全是不合邏輯的，因爲養老金當然是屬於軍事費用的部門的，可是路易喬治與斯墨次將軍(General Smuts)堅決地並且巧妙地持之不已，威爾遜總統到最後也只有同意。

數額懸而未定 美國的代表和專家們自始即贊成德國的賠款數額應予確定，庶幾這個問

題可以一勞永逸的解決。他們希望能夠共同規定一個數額，而為德國的能力所能償付者。但克利孟梭和路易喬治已分別向國人許下鉅額，惟恐這時候宣佈的數目，將必然地大失人民的所望。因此他們堅持謂這個問題應懸待日後的賠款委員會來決定。他們聲稱如果採取任何他種辦法，他們的政府將立即被推翻，而英、法的代表團將隨之改組。威爾遜總統既不願置自身於促成各該國政治危機的地位，所以他終於在這點上也讓步了。這些讓步證明為他在巴黎鑄就的最嚴重的錯誤，因為任何一切再沒有比這些讓步更加搖動各國開明的人士對於他的信仰的。(十三)

意國對於阜姆的要求，意國代表團對於阜姆提出的要求，是與倫敦條約以及十四點都不相容的。因為對這個問題的意見不一致，把其他事件耽誤了幾個星期，威爾遜總統最後於是發表了一個宣言，說明他自己的地位，該宣言不啻向意國人民直接呼籲，而置他們的代表團於不顧。該代表團當即全體退出和會，返本國，但奧蘭陀首相得到他議會幾乎全體一致的信任票，並且為意大利全國汹涌的民意所擁護。這是威爾遜喪失歐洲民衆的擁戴的第一個表示。(十四)

如前所說，日本人曾堅持以人種平等的原則加入國際聯盟會章之內。他們是否真正期望這

事的成功，是很可疑問的。他們所以提出這個原則，大概想在其他事情上使人讓步。日本的主要要求是德國在中國山東省內的租借地和讓與權應由和約確實規定歸日本承繼。當大戰爆發之後兩星期，日本曾致一哀的美敦書於德國，着彼立即將一切德國船隻退出中國與日本的海洋，而至遲須於九月十五日以前「無條件或賠償的以全部膠州灣租借地交與日本帝國當局，以便最後將該地歸還中國。」大隈伯在發給報界的聲明書內說道：

予以日本首相的地位，今一再向美國與全球人民聲明，日本並無拓關疆土的祕密動機或欲求，亦無剝奪中國或任何其他民族現有利權的意思。

日本的二十一條要求 德人曾用去一萬萬金元以改良膠州灣首市青島，他們並沒有屈服的意思。經過兩個月的圍攻之後，青島便被日本的陸海軍所佔領，並有一小隊英國軍隊爲日本之助。這是戲劇的第一幕。一九一五年一月八日，日本突以現在著名的二十一條要求送達中國政府，

故意向美國及其他列強捏報這些要求的性質。除其他事件外，日本要求中國不僅應同意於大戰終了時德、日兩方對於山東將訂的任何協定，並且應以較德國原來所享受的更大的權利與租讓給予日本。中國最後被迫同意了這些要求。（十五）

協約國與日本的秘密條約 日本的第二步便是設法取得協約國的擔保，使它們於大戰結束時贊助日本對於山東以及赤道以北太平洋羣島的要求。這一步給日本在一九一七年二月和三月間與英、法、意、俄簽訂的秘密協定裏辦到了。英國允予贊助日本的要求，但以日本贊助英國對於赤道以南太平洋各島的要求為條件。法國簽字的條件為日本應運動中國與德國絕交，並將拘留於中國港內的德國船隻撥歸協約國應用。協約國對於日本顯然很不放心，願意盡力使日本滿足。這種對於日本的不安又可以拿一九一七年十一月二日簽訂的藍辛石井協定為解釋，美國在該協定內承認了日本在華的『特殊利益』。（十六）

威爾遜的為難地位 協約國關於日本要求所訂的秘密條約，迄至和會上討論到太平洋內德領各島的處理時方纔流露於外。當威爾遜總統自牧野男爵處得悉赤道以北各島已由兩年前

簽訂的協定指派給日本的時候，他問起再有其他協定沒有，因而得悉德國在山東的權利亦已許給日本。其他列強各國既已約定贊助日本的要求，所以威爾遜自覺處境非常的爲難，特別因爲他又不得不反對日本以承認人種平等的條款加入國聯會章的要求。這是一個道德上的要求，日本堅持在策略上有很大的效力。當它提出對於山東的要求時，它置一切道德上的顧慮於不顧，而完全以它的法律地位爲言，這種法律地位的取得乃由於（一）與協約國訂的祕密條約，（二）與中國訂的一九一五年條約，和（三）戰勝的權利。當它被人家責備以武力壓迫中國簽訂一九一五年的條約時，日本便老實不客氣答覆謂各國與中國所訂的重要條約大多數是用武力要挾的。然而日本聲明它並無長久佔領山東的意思，它將以該省全部主權還之中國，僅保留那些從德國過渡給它的經濟特權。因有此項口頭的諾言，威爾遜總統最後便默認了日本在山東的法律地位。（十七）

凡爾塞條約的簽字 五月七日，全部完成的和約便送了給被召至凡爾塞領取該約的德國代表。當條約的全文在柏林公布出來之後，有一種憤怒的呼聲，指出該約中若干規定的不公平，係與威爾遜總統在休戰前磋商時的擔保相矛盾，因之德人屢想使協約國對於各項原則爲一種普

通的討論。可是他們終於明白該約必須按其現在形式加以接受或拒絕，因此便於六月二十八日在凡爾塞的明鏡廳 (Hall of Mirrors) 中簽了字——四十八年前威廉一世 (William I) 加冕為德皇也就在這個廳裏。(十八)

和約交參議院。翌日威爾遜總統啓程返美，當於七月十日親送該約至參議院，並作一懇摯的呼籲，請求迅速予以批准。指定考慮該約的外交關係委員會極其慎重將事，並於七月三十一日開始公開的審理，迄至九月十二日纔畢。(十九) 該委員會傳詢國務卿藍辛及參加美國代表團的技術顧問數名，包括經濟顧問魯支 (B. M. Baruch)，財政顧問台維斯 (Norman H. Davis) 和法律顧問密納爾 (David Hunter Miller)。同時該委員會又傳詢若干美國公民，他們雖與和約的磋商並無官場的聯繫，但他們願為各個外國團體說話，諸如代表中國的密勒 (Thomas F. Millard) 氏，代表埃及的福克 (Joseph W. Folk)，代表印度的馬隆 (Dudley Field Malone) 和愛爾蘭血統的美國公民組成的一大代表團，他們反對國際聯盟，認為愛爾蘭獨立的願望將因之而受障礙。南斯拉夫人和意大利人對於阜姆的敵對的要求，亞爾巴尼亞 (Albania) 自決的要

求，希臘對於慈乃斯的權利要求，以及贊成與反對奧匈分立的雙方議論都是長篇累牘的提出於外交關係委員會。八月十九日，美總統於白宮接見該委員會，並提出一個說明書，解釋國聯會章的若干特點，隨後該委員會開始向他詰問，並繼之以普通的討論。(二十)

這時候參議院正在公開討論凡爾塞條約。威爾遜總統向來是一個主張外交上和其他事件上應該公開的人，如今參議院使用他自己的武器公開攻擊該約來反對他。雖然參議院中首先反對該約者為洛治、波拉、約翰孫 (Johnson)、修爾門、黎德 (Reed) 和普恩德斯脫，但反對者並不以各該人為限。美國全國到處都有見識開明的人物，他們雖然贊成國際聯盟，但是反對所加於德國的嚴酷的條件，並且責備威爾遜不忠於十四點的原則。此外尚有許多人不反對和約的嚴酷，而因拘於美國孤立的傳統，覺得加入國聯為會員後將犧牲國家的主權。抨擊的主要對象是第十條，該條保證國聯各會員國領土的完整與政治的獨立。威爾遜總統向參議院外交委員會說明，他認第十條為『全部會章的首腦』，並謂『若無第十條，則國際聯盟將不啻一個聲勢顯赫的辯論會而已。』(二十一)反對國聯的人宣稱這一條將把美國牽入歐洲的事務，而使國會依憲法規定的宣戰

權爲之剝奪。

參議院各派 參議院中分做三派：少數的「不妥協者」他們不管以何種形式批准和約，一概反對；一派人數較多，他們贊成不加修正案逕將和約批准，但後來他們終於表示願意接受「解釋的保留案」；還有一大部分，多半爲共和黨黨員，他們贊成有條件的批准該約，即須附加若干保留案，保全在他們認爲美國的基本權利與利益。這一派人對於必要的保留案應爲何種性質的一點，也是意見紛歧，其中有些人被稱爲「溫和的保留主義者」。(二十三)

最初的時候大概只有那一小派的「不妥協者」希望或存心要打消該約，但隨後辯論日漸展開，反對該約者日漸得到民衆的贊助，於是保留主義者也決定將該約整個擊破，而不接受任何妥協。共和黨的領袖們立刻看出輿論已經改變，於是相率向威爾遜猛攻。他們決計不顧一切來中傷他，務使來屆可以選出一個共和黨的總統。

威爾遜的西部巡行 當威爾遜總統看到和約確有失敗的危險時，他決定作長時間的全國巡行，旨在向國民解釋凡爾塞條約，俾對參議院加以壓力。他於九月四日在俄亥俄州的哥倫布啓

程，歷經北部諸州而抵太平洋沿岸，然後前往加里福尼亞，而由哥羅拉多折回。他向廣大的聽衆演說，聽衆以極大的熱誠歡迎他。參議院中的反對派則派了參議員約翰孫 (Hiram Johnson) 『追蹤』於威爾遜之後，發揮另一方面的理論。約翰孫也吸引了許多民衆。威爾遜總統在歸程上，於哥羅拉多的潑勃羅 (Pueblo) 地方演說以後，九月二十六日，在開往甘薩斯州的威吉他地方的火車上，他便顯出一種神經錯亂的徵象，於是立刻回華盛頓去。(二十三) 他還能從火車走到他的汽車裏去，但不多天以後，他就半身不遂了。他的病症的程度和嚴重是很謹慎地瞞了公衆。他有五個月沒有出白宮，不得不把關於和約的一切努力放棄了。

九月十日外交關係委員會以凡爾塞條約和若干修正案與保留案報告於參議院。該委員會聲稱國聯爲一種同盟，它將『釀成戰爭而不能謀取和平。』他們又稱國際聯盟會章要求『美國犧牲其獨立與主權，但又不能促進世界和平，』又謂他們擬議的修正案與保留案主意便在『保障美國的權利和美國的主權。』翌日，該委員會的少數委員提出了一個報告對於各修正案與保留案均示反對。數日後，參議員麥克康伯 (McCumber) 提出第三報告，代表『溫和的保留主義

者」的見解。該報告反對外交關係委員會的保留案，認爲其措詞嚴厲得無謂，並建議別的保留案以爲代替。該條約於是成了參議院的日常議程，每日逐條加以誦讀及辯論者有兩個多月。對於條約原文的各項修正案，均被大多數否決，因爲修正案一經通過，勢必以該約重行提交於協約國以及德國。大多數的參議員是反對這個辦法的。外交關係委員會因此便決定以保留案代替修正案，最後參議員洛治便代表該委員會提出十四個保留案，冠以弁言一節，聲稱須俟此項保留案經主要的協約國與參戰國四分之三，即英國、法國、意大利與日本四大強國中的三國，接受爲一種批准條件時，美國對於該約的批准始發生拘束美國的效力（二十四）。

第一號保留案規定美國退出國聯時，美國得單獨判決它在會章下的國際義務曾否履行。該保留案當經五十對三十五票通過。

第二號保留案聲稱美國對於任何其他國家的領土完整或政治獨立不負保存之義務，亦不依照第十條的規定，以干預各國間的爭端，「亦不依該約的任何條款爲任何宗旨而運用美國的陸軍或海軍力量，除非遇有特殊事件，在憲法上具有宣戰或運用美國陸軍或海軍力量的唯一權

威以條例或共同決議案作此項規定時始得運用之。」該保留案當經四十六對三十三票通過。

第三號保留案規定該約所訂委託統治辦法，非美國國會有所行動，美國不予以接受。該保留案經五十二對三十一票通過。

第四號規定凡屬國內問題不得由國聯行政院或國聯大會加以考慮。當經五十九對三十六票通過。

第五號聲稱門羅主義「完全在該國際聯盟治權的範圍以外，並且毫不受該項對德和平條約內任何規定所影響，」又以解釋門羅主義之權完全屬諸美國。該保留案經五十五對三十四票通過。

第六號保留案即條約中關於山東事件的規定，美國不予認准，並且如中、日間對於該款有何交涉發生時，美國保留行動的完全自由。當經五十三對四十一票通過。

第七號規定凡美國在國聯大會及行政院的代表，以及在國聯治下各委員會、各委員會、或各法庭的會員，其委任由國會以法律定之。各該人選均須由參議院加以認准。當經五十三對四十票

通過。

第八號宣稱賠償委員會如果沒有美國國會的條例或共同決議案，不得視為有權規定或干涉美國對德國或德國對美的輸出貿易。當經五十四對四十票通過。

第九號宣稱如無美國國會的條例，美國對於國聯沒有出資捐助的任何義務。該決議案經五十六對三十九票通過。

第十號規定無論何時如美國採行國聯行政院擬議的任何限制軍備的計劃，美國保留「得於遇有外國侵略的威脅或從事戰爭時，無須行政院認准而增加此項軍備的權利。」當經五十六對三十九票通過。

第十一號，規定凡破壞國聯會章國的國民居留於美國內者，其與美國國民在商務上、金融上及私人間關係之繼續，得由美國保留准否之權。該決議案經五十三對四十一票通過。

第十二號，係關於美國公民私債、財權及利益的最為複雜的問題，當經五十二對四十一票通過。

第十三號，規定美國對於條約中涉及國際勞工組織的全部條款不能逕予核准，其參加與否須由美國國會加以決定。當經五十四對三十五票通過。

第十四號聲明如國聯行政院或大會有所動作，其各會員國投票總數內，如有任何會員國及其自治領地或殖民地投票數在一票以上時，美國即不受該動作的拘束。此項保留案經五十五對三十八票通過。(二十五)

此外又提出了若干保留案都被否決了。依照參議院章程，凡一條約的修正案及保留案可以多數通過，至於一個條約的批准則必須有三分之二的贊成票。不少反對該約的參議員都投票贊成洛治的保留案，藉此促成該約的失敗。當該項附有保留案的和平條約於十一月十九日舉行投票時，計贊成者三十九票，反對者五十五票，於是有人動議重行考慮此項投票，當經通過，並由民主黨領袖希其可克 (Hitchcock) 提出五個保留案，關於退出國聯權，國內問題，門羅主義，凡因第十條發生任何事件應運用美國的海陸軍力時，美國國會有決定之權，以及自治領地或殖民地投票權的限制。這些保留案又被否決了，票數為四十一對五十。於是又對於附有洛治保留案的條約舉

行投票，結果贊成者四十一票，反對者五十一票。參議員恩特武德 (Underwood) 然後提一議案，主張不附任何種保留案而逕行批准該約。此項決議案的投票結果，計贊成票三十八，反對票五十三。(二十六)

如今顯然非經妥協，該條約便沒有取得批准的希望。一九二〇年一月八日在華盛頓的傑克遜日 (Jackson Day) 宴會席上宣讀了大總統的一封來信，信內他不承認參議院的決議為最後的，他說：

批准條約，如附以若干解釋，衡諸情理，原不能加以反對。但該條約既經票決，我必須知道我們係批准歟，抑否決歟。我們不能把這個條約重新寫過。我們必須不作任何改易，其意義的變更而接受之，或者放棄之，然後待其他各國均已簽字，再去擔承那個不堪設想的工程，與德國訂立另一個和另一種的條約。

結論上他宣稱：

如果對於本國人民在這樁重大事件上的意見，猶有懷疑，唯一清清楚楚的辦法便是將該事件提交下屆選舉，由全國選民來決定，俾給下屆選舉一個偉大莊嚴的國民複決的形式，複決美國在大戰的清算裏面以及在防止將來不致有德國企圖違犯的這種暴行裏面，擔任的工作。（二十七）

在一月最後的一個星期內，有一個非正式的兩黨聯席委員會討論一種妥協辦法，威爾遜總統寫一信來，說他願意接受希其可克保留案，但是洛治不接受任何妥協。（二十八）二月九日參議院再度將凡爾塞條約交與外交關係委員會，令該會迅即對於該約及先前通過的保留案提出報告。經過了幾星期的無結果的辯論，以三十八對三十六票通過了增加第十五號保留案，表示同情於愛爾蘭內稱：

美國於認准對德條約時，特用遵守民族自決的原則，暨一九一九年六月六日參議院通過的決議案（表示同情於愛爾蘭人民成立自治政府的願望），並特聲明，一俟愛爾蘭取得上項政府（其實現之期諒必匪遙），國際聯盟應即准其加入為會員國。

最後投票及該約之退還大總統 先前通過的各決議案略有修改，弁言亦有一個重要的改變，於是應否批准的決議案終於一九二〇年三月十九日提出來表決了。結果是贊成者四九票，反對者三五票，翌日，參議院祕書即遵照正式決議，將該約退還大總統，並告知參議院未能予以批准。（二十九）

一九二〇年的『人民票複決』 凡爾塞條約因此成了總統選舉中的主要問題，但不幸得很，這不是唯一的問題。這次選舉證明為對於整個威爾遜政府，而非對於該約的一個覆決。共和黨候選人參議員哈定（Harding）攻擊威爾遜政府的獨斷與違憲的方法，而主張復歸於『常態』。他抨擊威爾遜的國聯為一種成立太上政府的企圖，但他自稱贊成一種國際的結合和一個國際

的法庭。民主黨候選人柯克斯州長 (Governor Cox) 擁護該約非常熱烈，尤以在他競選的下半期爲甚。結果是哈定得了大勝利。威爾遜總統病勢過劇，未能在競選中有何活動。他的政府已成爲主要的問題，而且確爲當時的民衆所排斥。他泰然地承受了這種結果，不發表任何評議，顯然願以他在世界政治中的成績付之歷史的公評。一九二〇年十二月他得到了諾貝爾和平獎金，這是外國承認他服務人羣的勞績。他於一九二四年二月三日逝世後，日內瓦樹立了一塊銅碑，他的頭作浮雕形，碑上刻着簡單的誌文：『威爾遜國際聯盟的創始人 (Woodrow Wilson, Founder of the League of Nations) 』。

(I) Messages and Papers of Woodrow Wilson, I, 557.

(II) Baker, Woodrow Wilson and World Settlement, I, Chap. I.

(III) House and Seymour, What Really Happened at Paris, 33; Temperley, History of the Peace Conference at Paris, I, 247—267, 497—504.

(E) Baker, I, 213—249, 276, 292.

(H) New York Times, February 27, 1919.

- (K) Cong. Record, March 4, 1919, p. 4974.
- (L) Messages and Papers of Woodrow Wilson II, 647.
- (M) Baker, I, 323.
- (N) *Ibid.*, 295—313.
- (O) *Op. cit.*, Vol. II.
- (P) Haskins and Lord, *Some Problems of the Peace Conference*; Baker, Vol. II, Part V.
- (Q) Tardieu, *The Truth about the Treaty*, 187—195.
- (R) Temperley, II, 60—60; Baker, II, Part VIII; Baruch, *The Making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty*.
- (S) Baker, II, 127—204.
- (T) MacMurray, II, 1231.
- (U) MacMurray, II, 1167—1169, 1394.
- (V) Baker, II, 223—267.
- (W) *Ibid.*, pp. 491—522; Temperley, II, 1—20.
- (X) Hearings before the Committee on Foreign Relations of the United States Senate, 66 Cong., 1 Sess., Sen. Doc. No. 106.

- (一十) Lodge, The Senate and the League of Nations, 297—379.
- (一十一) 66 Cong., 1 Sess., Sen. Doc. No. 106, p. 500.
- (一十二) Finch "The Treaty of Peace with Germany in the United States Senate", in Am. Journal of Int. Law, XIV, 164.
- (一十三) 他進行國部的演說見 The Messages and Papers of Woodrow Wilson (Shaw, Editor), II, 727—1130.
- (一十四) Finch, "The Treaty of Peace with Germany in the United States Senate," in Am. Journal of International Law, XIV, 165—174.
- (一十五) Op. cit., p. 503.
- (一十六) Op. cit., p. 204.
- (一十七) Messages and Papers of Woodrow Wilson, II, 1161.
- (一十八) Op. cit., p. 1166.
- (一十九) Cong Record, March 19, 1920, p. 4599.

第二十八章 華盛頓會議

美國在各委託統治地的權利 美國參議院既已否決凡爾塞條約，威爾遜總統於是力避參預歐洲政治，迨哈定當選為總統後，威氏即表示他絕不使新任當局有所為難。民衆方面聽信宣傳以為哈定做了總統，我們的外交政策就要整個改變，但後來事實並不如此。新政府繼續不變對墨西哥及俄羅斯的威爾遜政策，而且不到幾個月功夫，便向國會設法取得先前威爾遜未能取得的職權，即任命委員一人出席賠償委員會。說到我們在委託統治地的權利問題，特別關於美索不達米亞（Mesopotamia）的油藏，國務卿許士（Secretary Hughes）採取的理論，完全是一九二〇年十一月二十日國務卿柯爾比（Secretary Colby）提出的理論。依照一九二〇年四月二十五日桑來麻（San Remo）協定，英國與法國議定攤分美索不達米亞的油產額，英國攤得百分之七五，法國攤得百分之二五。英國政府會暗示謂美國既已拒不參加國際聯盟，對於這件事就沒有發言

權。在這一點上，國務卿柯爾比特作銳厲的聲明如下：

協約與參戰各國因對同盟國作戰的直接結果，乃得享有或主持各種權力，以決定各委託統治地的政體問題。美國爲此次鬭爭中之一員，且曾促成其勝利之結束，自不能坐視任何參戰國家，不論爲美國本身或最小的參戰國，對於各和平條約中規定的委託統治，竟不得與聞其如何發落的討論，或不得參預應享的權利或特權。（一）

雅普島 日本亦假定太平洋中德國舊屬各島的處理問題與我們美國無涉。當在巴黎的最

高會議議決以赤道以北各島的委託統治交與日本時，威爾遜總統對於雅普島的最後處置，特保留以待將來的考慮。雅普島位在關島與菲律賓之間，乃太平洋中最重要的海底電報站之一。海底電訊交通的整個問題留待一個特別會議討論，該會議於一九二〇年秋在華盛頓舉行，但十二月中旬該會議未能取得任何最後的結論便宣告散會了。於是雅普的地位問題成了美、日兩政府間

筆墨官司的主題。等到許士接任爲國務卿，他便在一九二一年四月二日的一個照會裏重行說明美國的地位如下：

按處理德國海外屬地之權乃因協約與參戰各國戰勝後始行獲得者，此層應無問題。再日本方面諒亦無意否認美國曾參預這次的勝利。由斯言之，協約與參戰各國由於共同勝利而取得的權利，美國自必可以分享，而現在考慮中關於德國海外屬地的處理問題，欲其合法或有效，亦必取得美國的同意方可。(二)

兩政府間的討論猶在進行之中，華盛頓會議使已開幕，迨會議結束時，據稱雙方已有一種協議，將包括於一個條約之中。美國承認日本對於赤道以北各島的委託統治，但以雅普島上美國應有完全的海底電線權爲條件，而且美國人民在該島下應享有某種住宅權。此項協議並包含無線電訊事業在內。

國聯爲哈定所漠視，在競選總統期內，哈定對於國際聯盟的態度甚爲模稜兩可，所以公衆方面都莫測高深，但自許士及胡佛（Hoover）被任爲閣員後，大家以爲新政府將在保留條件之下加入國聯。然而這種期望並未實現，因爲美總統堅決地漠視國聯的存在，毫不注意國聯會章十四條內規定的常駐國際司法法庭的設立。同時羅特（Elihu Root）他曾於一九〇七年以國務卿資格訓令我們出席海牙會議的代表，提議成立此項法庭，當由國聯行政院聘爲委員，參預若干著名司法專家所組成的委員會，以擬訂成立該法庭的章程。這件事他做得非常克盡厥職，成績卓著。洎乎該法庭組織完成，美國在國際法上最有名的權威摩爾（John Bassett Moore）又被推選爲法官之一，由此可知歐洲並不願遺棄我們。

與德國另訂和約 同時對於德國一種技術上的戰爭狀態還是存在着，並且美國的軍隊仍駐在萊茵河上。一九二一年七月二日美國國會通過一個共同決議案宣告戰事結束，但規定「一切權利、特權、賠款、賠償利或益」凡依照休戰書條款，或因美國參加大戰，或由凡爾塞條約分派於美國名下，或因美國係主要的協約與參戰國家之一，或由於美國國會的任何法令，而應歸美國所

有者均由美國保留。八月二十五日，美國政府由其駐德委員在柏林與德國另訂了一個和平條約，詳細規定凡美國國會共同決議案內所述各項權利應予保留。約在同時，美國與奧國簽訂了一個同樣的條約，這兩個條約於十月十八日由美國參議院批准了。(三)和平的宣告並未立即產生任何重要的結果。美國軍隊繼續駐在萊因河上，而在該項條約簽字前以特別執照從事的貿易也並未有明顯的增加。

軍備的競爭 如果人類果能從歷史上取得任何教訓的話，那些引起世界大戰的事實應已打破所謂準備戰爭即所以保持和平的謬說。軍備的競爭，不論其在陸上或海上，唯一的結果便是促成戰爭。可是經過了最近戰爭的嚴重教訓，軍備的競爭依然有加無已。法國、俄國和波蘭都維持着巨大的陸軍，而美國與日本則進行着世界歷史上空前的海軍建造計劃。英國背負着重債，猶竭力要與美國亦步亦趨。

英日同盟 這些在最近猶一致對德作戰的列強，它們間這種海軍的競爭，使有思想的人們不能不考慮大概的結局，並且要問這些列強是在為對誰而武裝。我們和英國並無爭執，但英國為

日本的盟國，而日、美間在太平洋與亞東的關係殊不能令人放心。一九二一年初夏在倫敦舉行的大英帝國會議，曾討論英、日同盟的繼續問題。事實上，因為加拿大議會在四月間舉行了一次重要的討論，對於英、日同盟不論以何種形式重訂，概表示強烈的反對，所以在英帝國會議的議程上，佔了卓越的地位。辯論的範圍很廣，包含英帝國內部組織的根本問題，暨海外自治領地對於己身有關的外交政策的發言權。加拿大公開宣稱牠以太平洋上國家的地位，有不認准重訂英、日同盟的權利，這種權利它大概是要實施的。對於中國在凡爾塞條約下所處的困難環境，加拿大人是同情中國而反對日本的。第一，加拿大很擔心美、日戰爭的後果。如果英國捲入了這個戰爭漩渦之中，這無異英帝國的崩潰，因為加拿大不能附從英國，而且不免要在美國一邊作戰的。這種討論，以及加拿大總理隨後在倫敦的帝國會議上的行動，使英國政府不能無所動作，於是而促成了英、美兩國在華盛頓會議上的密切協調。（四）

美國懷疑 英、日同盟的原來目標是要制止俄國向滿洲的推進。該盟約於一九〇五年因對抗德國而以修正形式重訂了一次，又於一九一一年因對德而續訂了十年。如今德國的威脅既已

除去英國有何理由要續訂這個盟約？這未免太跡近於一種對抗美國的結合了；我們採取的海軍計劃的主要目的當然便由於此。世界上既只有三個重要的海軍，要是其中兩個結合的防守同盟繼續一天，我們便應該保障我們的海軍強國的地位一天。

哈定以限制軍備為政策，成立國際聯盟的主要目的之一即係促成陸上與海上軍備的限制，因此國聯組織了一個委員會考慮這個問題，但是海軍大國如美國者既不肯與國聯合作，甚且不認其存在，那麼該委員會也就無法進行限制海軍的工作。哈定總統既答應了美國人民以別的辦法代替國際聯盟，他於是在就職之後不久，便決定了召集一個國際會議以討論海陸軍備的限制。迨到華盛頓會議召集的時候，陸上軍備問題是顯然不能取得任何協議的。這是自始就明白的，除非採取有效的步驟，以祛除使海軍成為必要的國際衝突的若干原因，那麼僅言限制海軍是無補於事的。職是之故，一九二一年八月十一日發給英國、法國、意大利和日本各政府邀請到會的正式請柬，就把軍縮問題和太平洋與遠東問題相提並論了。（五）歐洲各國都是淡然地接受了邀請，惟有日本的覆文則遲遲其來。它不大願意列強檢查它在對德作戰期間在中國和西比利亞所採

取的行動在日本同意參加會議之後，她企圖使議程的範圍儘量縮小，並且不久便與中國開始磋商山東問題，希望達到一個解決辦法，俾該問題不致提交會議。後來又有請柬發給比利時、荷蘭、葡萄牙和中國各政府，請他們到會。葡萄牙所以有關者是因為它有殖民地在澳門，澳門是歐洲在中國最早的殖民地。荷蘭當然是太平洋上一個大殖民國。至於比利時對於東方雖無領土的利害關係，但是多年以來很關心於中國的財政事宜。

華府會議的組織 一九二一年十一月十二日華盛頓會議全體大會在大陸紀念館（*Morial Continental Hall*）開幕。（六）大廳上的席次專為新聞界代表而設，至於各包廂則為官吏和幸能取得入場券的私人們所定。甚囂塵上的公開外交問題在第一次會議上即由國務卿許士加以解決，他在開會辭中便悍然向會上提出了美國限制海軍的建議。前後共開全體會議七次，但後來的幾次會議不過是批准各委員會中業已達到的協議而已。華府會議的真正工作係由各委員會擔任，而委員會的會議當然為大眾和新聞界所不得而旁聽的。主要的委員會有兩個，一是關於限制軍備，另一個是關於太平洋及遠東問題。委員會之下尚有若干小委員會，由技術代表們參

加工作。兩個主要委員會均有議事錄，每次會議後都有一個通告以便報界發表。事實上，外交公開的要求破壞了它自己的目的倒不少。因為發給各報披露的消息太多了，所以全部揭載出來後僅極少數人有閱讀的功夫。按通告愈是冗長，其中真的消息愈少，這幾乎成了一定不易之理。老練的訪員認為華府會議關於嚴重問題的決議，其祕密之深，並不亞於巴黎和會。

美國提出的計劃 國務卿許士在第一次會議上提出的美國的軍備限制計劃，內容如次：
(一) 建造主力艦的一切方案，不論已否實行，應即放棄；
(二) 仍在服役中的許多較舊的戰艦應即拆毀；
(三) 各種補助戰艦如巡洋艦、驅逐艦、潛水艇、航空母艦等的定額應與主力艦的噸數成正比例。據稱這些建議將使列強的比較地位與前無異。依照美國這個計劃，美國應有主力艦五〇〇、〇〇〇噸，英國亦為五〇〇、〇〇〇噸，而日本則為三〇〇、〇〇〇噸。(七)

五·五·三比例 日本反對國務卿許士提出的五·五·三比例，而主張不如以十·十·七為比例，更能符合現有的力量。美國建議中包括將日本海軍之雄陸奧號一并拆毀，該艦已經下水，但尙未完成。美國此項建議，使其海軍自動忍受的犧牲遠較英、日兩國應須忍受者為大，而美國立場的

所以堅強有力也就在此。可是日本拒絕放棄陸奧號，到最後該艦是准予保留了，但爲保持五·五·三比例起見，勢必增加美國與英國的噸額。在最後議定的條約內，日本主力艦噸額規定爲三·一·五、〇〇〇噸，美國與英國各爲五·二五、〇〇〇噸。

國務卿許士在他的開會辭中說道：

鑒於大戰的非常情形，影響了法、意海軍的現有力量，目前殊無討論該兩國噸額的必要，但美國提議本問題應留待本會議將來考慮。（八）

這個近於粗魯就事論事的說法，使法國代表團大爲不悅。隨後四、五個星期之中，英國、美國與日本正在討論陸奧號事件與太平洋上防禦設備問題的時候，法國代表們還是蓄怒在心，認爲受了二等國家代表的待遇。許士沒有顧慮到法蘭西這樣一個大國的自尊心，對於海軍計劃中涉及補助艦及潛水艇部分的破壞，無疑是有很大的因果關係的。

計劃爲法人所推翻 五·五·三比例既已議定之後，法蘭西與意大利主力艦的噸額問題當由委員會加以討論，其他列強完全沒有想到法國竟會提出主力艦三五〇、〇〇〇噸的要求。照國務卿許士基於現有力量的數字，法國應有一七五、〇〇〇噸。若謂法國代表立意堅持這樣大的噸額是不至於的。他們所以要在委員會中提出這個建議者，大概是要使其他代表們明瞭法蘭西是不容隨便漠視或輕易制裁的，同時藉此爲它們的潛水艇提案預備一條路。很不幸地法國的要求被誤送報界，因而引起英、美各報大肆評議。在委員會內英、法兩國代表的關係，因後者不肯放棄潛水艇，甚且不肯同意於潛水艇噸額較和緩的方案，非常惡劣。十二月十六日國務卿許士不與法國代表團商量，而直接拍電籲請業已回國的白里安。結果法國終算同意接受主力艦一·七五的比例，但拒絕對於巡洋艦、驅逐艦、潛水艇或航空母艦作任何合理的限制。意大利接受的比例與法國同。(九)

受限制者僅主力艦 這樣一來，許士計劃中一個重要的部分是失敗了。結果該條約使締約各國得隨心所欲，盡力致力於較新的潛水艇與航空戰爭。誠如大家知道的，許多有名的海軍權威，

諸如英國的司高脫爵士 (Sir Percy Scott) 和美國的西姆斯上將 (Admiral Sims) 都相信主力艦已成爲無用的東西，而未來的戰爭將由潛水艇、航空機和較輕的水面軍艦擔任。因此，海軍條約造成的形勢，其不幸之處，即視主力艦爲無用者如今有機會提出並堅持他們的潛水艇與飛機方案。巡洋艦的製造也沒有限制，只要它們不超過一萬噸的排水量，或載設八吋口徑以上的砲。

太平洋維持現狀 依海軍條約第十九條，美國、英國與日本議定關於太平洋羣島的防禦設備和海軍根據地應維持現狀，但有若干例外，最著者爲夏威夷羣島、澳大利亞和新西蘭。(十) 這個協定使日本無須畏懼我們的攻擊，我們希冀該約的結果將如一八一七年美國與英國間關於大湖上廢除軍備的協定一樣的嘉惠和持久。

置海軍於防守的地位 五·五·三比例至少在目前使英、美、日三國的海軍處於一種嚴格的自衛地位。各國的海軍以之防守本國領土則有餘，而欲單獨攻擊他國則不逮。不消說得，飛機與潛水艇，以及巡洋艦和其他水面軍艦的發展，可使這種形勢爲之一變。海軍在已往具有兩大目的：國防與外交政策的實施。該項新約的意義在於只須該約存在一日，則各個予以批准的國家只能

用其海軍於國防方面，而不能用以實施其外交政策於遼遠的海外。換句話說，爭端起時，英國政策只能通行於英國區域，美國政策只能通行於美國區域，而日本政策也只能通行於日本的區域內。我們既已自願處於不能攻擊日本的地位，我們所能壓制日本在中國或他處的行動者，就只有道德的壓力了。由於有些人視爲一種策略上的嚴重錯誤，在中國與西比利亞問題尚未解決之前，這個海軍條約便完成了。

企圖對於潛水艇的運用加以限制，法國堅持着要有等於無限制的建造潛水艇之權，使英國方面大感不快。英國代表曾提議將潛水艇完全廢除，並且巴爾福與李勳爵 (Lord Lee) 對於該提議曾作有力的辯護。不幸得很，美國代表團卻贊成潛水艇，僅僅提議對於潛水艇的運用加以若干限制而已。最後五大海軍強國簽了一個條約，重行申述國際法上關於商船的搜查與逮捕的老規則，並且宣稱：

……凡擔任任何國家公職的人民，如有違犯此項規則者，無論此人是否奉行其上級官吏

的命令，應視爲業已違犯戰爭法規，並應予以處罰，作海盜罪論；又彼如在任何國家領域內被捕時，並得提交該國的民事或軍事當局加以審訊。（十一）

依據同一條約，各簽字國又莊嚴地自願誓約，在戰時禁用毒氣。

此項辦法的徒然無謂。這種企圖以條約來限制潛水艇的運用，並完全禁止毒氣的使用，在許多人看來是爲徒然無效的。經過了最近大戰的經驗以後，沒有一國真會在這類事件上相信另一方的信用。作戰各方大概都認爲如遇對方運用違法的潛水艇與毒氣時，自己方面也應該準備運用。因此我們勢必有如上次大戰時的那種老爭執，即關於浮動水雷的使用，究竟誰爲戎首。這樣莊嚴地聲明潛水艇不得攻擊商船，以及違犯本法的潛水艇司令應作爲海盜論罪，假如締約各方對於商船的定義未能意見一致，那麼聲明了又有什麼用處？

但是讀者們或者要問，假如各國那樣的沒有信守，那麼簽訂條約有何用處呢？答覆是，極大多數的條約在和平時期是忠實遵守的，但在戰爭時期就只有極少數的條約是完全奉行的。要是這

五個國家曾經簽一條約，自誓決不建造或維持任何種類的潛水艇的說法，我們儘可以相信它們能够做到。但一個國家從事於戰爭的時候，有一大隊的潛水艇，她會約定只爲某幾種目的而用，那就很容易利令智昏，不免要拿它們作全然不同的宗旨用的。

日本國力的迅速發展，太平洋及遠東問題的委員會於十一月十六日開第一次會議，該委員會最關心者厥爲過去二十年間日本的侵略行動與擴張運動所造成的危難局面。一九〇五年，依照樸資茅斯條約，日本繼承了俄羅斯在南滿洲的權利；一九一〇年，它兼并了高麗；一九一一年，值中國革命之際，它在漢口駐紮了軍隊，隨後又建築了永久的兵營；一九一四年，膠州灣的德人失敗之後，它接管了德國在山東半島的一切利益；一九一五年，它向中國提出了二十一條要求，並壓迫該國接受了其中多數的要求；一九一八年它又會同了美、英、法三國，派遣了軍力在西比利亞的濱海省登陸，確定的目的在拯救已經行抵該省的捷克斯拉夫軍隊和保護海參崴的軍需品。其他各國業已完全撤退它們的軍隊，日本卻增加它的軍隊自一師人至七萬人。所以亞洲的東岸便到了日本的鐵掌之中，而且它又從中國取得了許多大有損害該國獨立的讓與權利。

中國方面的理由的提出 普通以爲美國代表團對於遠東問題業已準備了一個計劃，又以

爲該計劃的提出方法將如許士提出海軍計劃一樣。如果這是原來的意思，那麼計劃便有突然的改變，因爲在夜間的一兩點鐘時候，中國代表們在睡夢中被人喚醒，據悉翌晨十一點鐘，他們將有

一個機會可向委員會提出中國的理由。他們立刻和各顧問從事工作，在規定時間的幾分鐘之前，

他們纔訂成「十點」，由施公使在委員會上宣讀。（十二）這十點形成了一個中國的獨立宣言，並

且提出了若干普通原則，以便引用於各項中國問題的解決。幾天之後，該委員會通過了羅特提出的四個決議案，其中包含了中國的幾個原則的一部分。（十三）依照這些決議案的規定，各國協議

尊重中國的獨立與領土完整，給予中國充分的機會以發展並維持一個有效鞏固的政府，承認世

界各國的工商業在中國全境內平等的原則，並且擔任決不利用現狀以求特殊的權益。這種跡近浮泛和一般性質的關於原則上的宣言似乎便是中國所能取得的一切了。假如許士提出了一個

遠東計劃而所得無過於此，那麼對於美國的聲望便是一個嚴重的打擊。這大概便是他要在最後

期間讓中國自己說話的緣故了。

四國條約 在華府會議的第四次全體會議上，參議員洛治提出了關於太平洋各島的條約，亦即普通所謂四國條約。按照該約的規定，美國、英國、日本和法國議定「尊重它們在太平洋區域內關於它們海島領地及海島統治地的權利」，又如遇有因太平洋問題而發生任何爭執時，該事件應提交一個共同會議加以考慮及調整。該條看起來毫無妨害，但第二條似乎爲這四個國家立下了一種同盟的基礎。第二條條文如次：

如上述權利被任何其他國家的侵略行動所脅迫時，締約各國相互應開誠佈公，詳細商討，俾成立一種諒解，共同地或分別地，以最有效的辦法，應付特殊的情勢。（十四）

這個條約的有效期間定爲十年，期滿後任何締約國得於十二個月前發出通知，予以廢止。該條約明白規定，於批准文書交換之日，英、日同盟應即撤消。

參議員洛治提出該條約時，曾保證其聽衆謂「在這些直截了當的條款背後，絕未隱藏任何

陸軍或海軍的制裁，」而國務卿許士於結束討論時，宣稱在全部歷史上恐不能尋出「一個國際文件，其措辭有如是之簡而且短者，」但他又說道，「我們皆知，偉大的事情常是簡單的。」鑒於這些聲明，無怪華府會議各會員以及一般公衆於數日之後，因國務卿許士及哈定總統關於該約是否包括日本本部在內一點，發表矛盾的說明書時，大家不勝其詫異了。許士向訪員們說是包括在內的，總統說是不包括在內的。因此有的幽默家便說道，巴黎和會時，威爾遜總統不讓美國代表團知道他做的什麼，而在華府會議上，各代表又不給哈定總統知道他們在做什麼。爲順從總統的見解及日本各報對於該約的批評起見，後來又簽了一個補充條約明白宣稱「海島領地及海島統治地」一名詞並不包括日本本部在內。（十五）

山東問題 同時山東問題中，日兩國正在會外討論，而由英、美政府的代表列席爲觀察人，準備於被邀時出而斡旋。該問題之所以不提出於華府會議者，因爲英國、法國與意大利均爲凡爾塞條約的簽字國，而凡爾塞條約則以德國在山東的租借地的法定權利已經給了日本。該省的歸還中國爲求一般中國事件的滿意解決所必需。但是日本縱不欲於華會閉幕後在北京或東京較爲

有利的環境之下，繼續此項談判，但爲策略起見，也希圖使該事件遷延到底，所以殊無意與中國迅速成立協議。

殭局 到耶穌聖誕時，華府會議似乎已經完成一切可能做到的事情，而祇須各項已成立的協議能訂成條約，經過簽字，會議就可以閉幕了。正月的第一個星期末了，看起來中日雙方已成僵持之局，該會將不待任何中國問題有一圓滿解決，即行閉幕。巴爾福及其他重要代表業已定購回國船票，從一切表示看來，華府會議不久就要解散了。但意料之外的事情發生了。一月七日，星期六，晚上美當道要人在白宮非正式會集上，大家檢討了華會的成績，出席的參議員有人表示意見謂該會假使不爲中國多盡些力即告閉幕，各條約很少批准的希望。結果國務卿許士勸英、日代表們打消他們的行意，並以特有的毅力和決心，親自主持遠東的局面（這一向是由羅特擔任的。）當由哈定總統向中國方面加了一些壓力，大概又由巴爾福向日本方面也加了一些壓力，國務卿許士終於能在二月一日的全體會議上宣佈謂中國與日本對於山東應如何歸還的條件已有成議。（十六）在同一會議上，遠東事件委員會便發表了關於中國的協定。這些協定終於歸結爲兩個

條約，一個是關於關稅，另一個是關於門戶開放；此外還有十個決議案。（十七）

中國關稅 自從十九世紀的中葉以還，中國關稅向係與外國訂約規定，稅務向由外人組織及管理，再有海關收入亦經抵押以償付外債利息。中國向來不得徵收五釐以上的關稅，而事實上因估價方法的關係，所徵稅率平均不過三釐半。這樣的事情很不公平，而且剝奪了中國政府一種應有的主要稅收。依照新的協定，關稅估價方法應即予以改良，俾五釐的稅率能切實辦到。中國對於若干商品，大半為奢侈品，並得徵收一種附加稅，以增加國家收入。據算海關方面常年增加的稅收總額約有一五〇、〇〇〇、〇〇〇銀元。有些人不無理由的聲稱中國關稅無論增加若干，將立即被挪移締訂新借款，所以目前解款入中國國庫，不啻以黃金投入無底之壑。一俟中國能成立一個鞏固誠實的政府，毫無問題的，加於它關稅上的一切條約限制，都是應該祛除的。

其他問題 華府會議又曾設法把其他因為外國壓迫而剝奪的中國主權歸還中國。該會議決定派一委員會以調查中國的司法行政，目的在使外人現在享有的治外法權終告撤消。各國又贊同於一九二三年一月一日以前放棄其現設於中國的郵政機關，但規定中國應有一個有能效

的郵政制度。在華的外國郵政系統向來百弊叢生，種種的商品，包括鴉片和其他藥物在內，每從這些機關偷運入中國境內。各國又許了一個普通的願，允幫助中國政府統一各路鐵道爲一普遍的系統，歸中國管理。它們又允許把一切無線電站，除經條約規定或由外國政府設於其使館界內者以外，完全歸還中國。

在關於門戶開放的條約中，締約各國除中國外擔任遵守左列各項原則：

- (一) 尊重中國的主權、獨立、領土與行政的完整；
- (二) 給予中國圓滿無阻的機會以發展並維持一有效鞏固的政府；
- (三) 運用他們的勢力以求有效地成立及維持世界各國在中國全境的商工業機會平等之原則；

(四) 決不利用中國局面以覓取各項足以侵害友邦臣民或人民的權利之特殊權益，並不得獎掖有礙友邦安全的行動。(十八)

門戶開放如今成爲一種國際政策。中國方面完全承受門戶開放的原則，並且第一次聲明予以尊重。外國在過去曾屢次聲明尊重中國的門戶開放，卻又屢次加以破壞。『世界各國工商業機會平等』這句話已經數見不鮮。這話曾見於一九〇二年的英日同盟，一九〇八年的羅特與高平的協定，以及其他許多文件之中。可是近年以來，企圖保持中國的門戶開放者，僅美國一國而已。其他各國大多數視中國局面爲無望，認定唯一的解決方法便是聽憑各國把中國瓜分宰割。新條約既經訂立，門戶開放乃無復僅係一種美國政策，而是一種國際政策，其實施的責任亦不僅屬諸美國，而係由締約的九國全體擔任了。

先前的約束。華府會議的議事日程中，原將各國在華現有的約束的地位，作爲應考慮的題目之一。當國務卿許士以該問題提出於遠東委員會時，日本鄭重反對加以考慮，於是這事立刻就停止不談了。所以華會的條約不是追溯已往的，它承認了滿洲的現狀，並且相當承認了在中國其他各部的現狀。但該項新協定中另有一救濟條款，係一決議案，規定設一國際諮詢會，凡因門戶開

放而發生的問題可交該會討論。

華會所訂各約被人攻擊但邀批准。當華會所訂各條約由美總統提交參議院時，遭到了嚴重的反對，但終經批准了。共和黨領袖們，尤其是參議員洛治，先則猛烈反對國際聯盟，如今則贊成這些條約中若干特點，乃被指摘爲反覆無常。四國條約比較國際聯盟會章更屬一種糾紛的盟約，而海軍條約則將國會決定海軍大小及設置關島與菲律賓防禦工事的憲法權利剝奪了一十五年。事實上，凡先前加於國際聯盟的反對論調無一不能以同等力量適用於四國及海軍各條約的。四國條約是攻擊的主要目標，參議員洛治與恩特胡德欲加解釋而大感困難。它的「感人的簡單性」需要解釋，可是又提不出滿意的解釋。他們以概括的言詞高談這個條約的非常重要，但他們不敢實說該約係由巴爾福等所起草作爲結束英日同盟而不使日本公衆認其政府已放棄英日同盟而未得相當賠償的最便利的方法。按照一九二二年一月三十一日電通社從東京拍出的新聞，日本外部大臣內田男爵在貴族院中答覆質問時說道：「四國條約其意不在撤廢英日同盟，而在加以擴大。」英日同盟廢止的真正對等條件乃是美國允許在關島及菲律賓不建造海軍根據

地或新防禦工程，至於英、日同盟的廢止條款原不妨載入海軍條約，但這樣不能使日本的輿論滿意。英國和日本得以選擇它們認為最好的辦法，以終止它們的同盟。美國代表接受四國條約之後，他們深恐人家以為美國是平白地被牽入英、日同盟之中了。所以在最後纔決定邀請法國加入該約，俾予以一種更普遍的性質。法國雖因議訂該約期間未曾和它商量而憤然不平，但也允許簽字了。

英美協調 華府會議的成就，雖然遠不如美總統和美代表所稱的遠大，無疑是有極重要的價值。數百萬金錢的在服役或建造中的若干軍艦，當真的加以拆除，給了世界上一個空前的客觀教訓。華府會議的最有意義的結果之一，便是造成英、美兩國間一種完全的協調，這是因為愛爾蘭問題告了解決，又有巴爾福老練大方的行事，纔使這種協調成爲可能。它的不幸的結果之一，便是法國的愈加孤立，這是因為它的代表們未能把握到時勢的癥結所在，只表演了一個消極的角色。華府會議的成功多由於國務卿許士之力，他雖然處處爲畏懼參議院之心，以及哈定總統在競選時的不幸諾言所掣肘，然而在大體上表演得總算不錯。

(一) New York Times, November 26, 1920.

(11) Ibid., April 7, 1921.

(12) Treaties and Conventions, III, 2596.

(四) Putnam Weale, An Indiscreet Chronicle from the Pacific, 41 ff.

(五) Conference on the Limitation of Armament (Washington, Govt. Printing Office, 1922), 5.
以後簡稱爲 Proceedings.

(六)本章大半是根據著者在會議期中所搜集的消息。他有報界的特權，並曾出席幾次全體大會及多次國務卿許士與英日代表對新聞通信記者的逐日談話會。

(七) Proceedings, 60—65.

(八) Op. cit., p. 60.

(九) Op. cit., pp. 454—460.

(十) Treaties and Conventions, III, 3105.

(十一) Op. cit., III, 3118.

(十二) Willoughby, China at the Conference, 32—36.

(十三) Ibid., pp. 36—44.

(十四) Treaties and Conventions, III, 3095.

(十五) *Ibid.*, p. 3098.

(十六) *Proceedings*, p. 209 ff; Willoughby, *China at the Conference*, Chap. XXIII.

(十七) *Treaties and Conventions*, III, 3120—3140.

(十八) *Op. cit.*, III, 3122.

第二十九章 拉丁美洲與世界大戰

基本的變化 拉丁美洲在世界大戰中所演角色雖然比較的不大重要，它與歐美的經濟與財政關係卻深深地受了大戰的影響，而且至今猶在重新整理的過程中。再者，大戰所產生的變化不僅為經濟的與財政的，並且是政治的，因為拉丁美洲所有各國中除掉兩個國家以外，它們加入國際聯盟的會員資格都引起了與門羅主義及對美關係有關的困難問題。所以大戰一方面使這些國家與北美發生更密切的商務與財政關係，同時也使它們與歐洲發生更密切的政治關係。

泛美主義對希斯本洛美洲主義 威爾遜總統於一九一四年當歐洲劇變之際，未能使南北美洲表現一致的步伐，這是由於南美的心理上、種族上及政治上種種情形而然。這種情形須稍加以說明。威爾遜的希望是以泛美主義為根據的，泛美主義這個運動在二三十年來，表面上曾有長足的進展，但這個運動已相當地被一種發生較晚為美國所不大注意到的反對勢力所抵消，這勢

力叫做泛希斯本主義，它的西班牙名詞爲 Hispano Americanismo（希斯本洛美洲主義）。

泛美運動 泛美運動，其目的在促成西半球各個獨立的共和國間更密切的社會、經濟、財政與政治的關係，而其肇始則遠在一八二六年西門波利凡（Simon Bolivar）召集巴拿馬公會（Panama Congress）之時。該會議的所以失敗，大部分因爲美國代表的批准問題在參議院裏面辯論不決，以致他們的出發稽遲了幾個月；迨至他們到達巴拿馬時，該會議已經閉幕了。這事對於當時的國務卿，亦即我們第一個泛美主義者亨利克萊（Henry Clay）氏是一個絕大的失望。然而這個理想並沒有消滅，在隨後半世紀中又有好幾次的企圖要召集各共和國會議，但這些集會因參預的國家不廣，所以成就亦少。（一）至於近代的泛美主義運動實可以布梭的名字爲象徵。一八八一年十一月二十九日，他以國務卿地位，發給『南北美洲所有獨立國家一個誠懇的邀請，訂於一八八二年十一月二十四日在華盛頓市舉行一個公會，目的在商討如何防止美洲各國間戰爭的方法，敬請各國共同參加。』他願這次公會的注意嚴格集中於這個偉大目的，並且因爲所定會期尚遠，他希望南太平洋岸正在進行中的戰爭能即結束，參戰各國能够參加會議。（二）在這一

點期望上，布梭是失望了。智利與祕魯的戰爭仍繼續不輟，而發出的開會請帖也就撤回了。(三)

美洲第一次國際會議 克利夫蘭總統的首次任期將屆告終之際，美國國會通過了一個條例，授權總統邀請墨西哥、中美及南美、海地、聖多明哥各共和國，以及巴西帝國於一八八九年十月二日前來華盛頓與美國共同開會。(四) 提出討論的題目計有實行關稅同盟，改良各國間交通方法，統一海關章程，統一度量衡制度，制定專利及著作權保障法規，引渡問題，採用一種共通的銀幣，以及訂立一種具體計劃，以仲裁任何性質的國際爭執。當會議舉行之時，布梭又做了國務卿，爲開幕時會議的主席。該會議訂立了一個國際公斷計劃，並且聲明這種解決爭執的方法是『一個美洲國際法的原則。』不幸得很，各代表雖然通過了這個條約，他們的政府卻不予以批准。該會議的最耐久的成就便是在華盛頓設立了一個美洲共和國事務局。正在開會之際，巴西起了一次不流血的革命，結果帝國變而爲共和國。這樣一來，美洲唯一源出歐洲的獨立帝國也消滅了。

智利與美國幾乎開戰，華盛頓會議之幕方閉，美國與智利便因美國水兵在凡爾巴里沙 (Valpariso) 海岸上遭受攻擊，起了齟齬，幾乎開戰。原來在巴爾馬山達 (Balmaceda) 總統與國

會黨的內戰期間，美國公使愛根 (Egan) 收容了若干總統的信徒在美國使館內。智利人民對於美公使此舉頗爲震怒，再加伊他他 (Itata) 被美國軍艦扣留一事，更爲憤慨。按伊他他是一隻船名，載了接濟國會黨的軍火離開加里福尼亞的聖提哥 (San Diego)，被一艘美國戰艦追獲了。當這個消息傳到的時候，美國巡洋艦波地摩爾 (Baltimore) 正停泊於凡爾巴里沙港。它的水手中有些正登陸遊憩，就被當地民衆毆擊，死了數名。這次攢毆看起來既係由於智利民衆憤恨美國政府的官方行動，美方雖立即提出抗議要求道歉，卻遭了拒絕。經過相當的耽擱之後，哈禮遜總統方將這次事件提交國會的時候，智利的道歉終於來到，戰事便僥倖避免了。這次美國被抨擊爲干涉他國內戰，庇護其中的一方，給全部拉丁美洲一個不良的印象，而大大抵消了華盛頓會議的好的影響。(五)

美洲第二次國際會議 美洲第二屆國際會議於一九〇一至一九〇二年在墨西哥城舉行。

該會議規定全部拉丁美洲國家應參加一八九九年謀以和平方式解決國際爭執的海牙公約，又擬訂了一個條約，關於債務糾葛的強迫仲裁，該約的第一條如下：

締約各國協議以關於金錢損失的一切要求提交仲裁，凡係由各該國人民所提出，且不能由外交途徑加以和平解決，又有充分重要足以發付仲裁費用者。

這個條約經十七個國家的代表的簽字，美國亦包括在內。(六)

第三次會議 第三屆美洲國際會議於一九〇六年舉行於里約熱內盧(Rio de Janeiro)。除其他各種工作以外，該會議把前次會議擬訂的關於債務的專約延長了五年，並建議於與會的各政府，請他們在定於一九〇七年開會的第二屆海牙會議提出『對於強迫經收公共債務的問題，以及在大體上足使國際間專因金錢而起的衝突趨於減除的方法，加以審查。』(七) 里約會議又因國務卿羅特的出席而增加了意義，他雖然不是代表，卻利用這個時機，作為對於南美洲的特殊使命。他在這次使命上發表的若干令人注意的演說給了泛美運動一個新的原動力。

第四次會議

第四屆美洲國際會議於一九一〇年在不意洛斯愛里斯(Buenos Aires)舉

行。該會擬訂了關於專利、商標和著作權的各項條約，又把債務專約爲無限期的延長。末了，該會把美洲共和國事務局的範圍擴大了，並改名爲泛美聯合會（Pan-American Union）（八）第五屆會議原訂於一九一四年在智利的聖地雅哥（Santiago）舉行，但因歐戰延期了。該會終於一九二三年春舉行。

科學的與金融的會議 上述各會議俱爲政治的或外交的性質。此外又舉行了幾次泛美的科學與金融的會議。這些會議大有功於西半球各共和國的友誼的促進，和科學與商業的發展。第一屆金融會議於一九一五年五月舉行於華盛頓，議請設立一國際高級委員會，由各國財政部長各派委員一人，居留各該國內，以便推行該會各項工作；至於委員的人數，則以九名爲限。採取這個建議的國家很多，美國國會亦以一九一六年二月七日的條例，命令在美國國內設一分會。國際高級委員會的工作大都是由各國分會辦理。它的第一次全會於一九一六年四月在不意洛斯愛里斯舉行。

美洲國際法學會 一九一二年十月間在華盛頓組織的美洲國際法學會，將大有力於促進

西半球的和平與福利。該會係由美洲二十一個共和國家的國際法學會各推代表五人組織而成。一九一六年一月六日該會在華盛頓開會時通過了一個國家的權利與義務的宣言，特別注重於風行一時的各國在國際法上應該平等的泛美理論。(九)該宣言公布的同日，威爾遜總統向當時在華盛頓開會的第二屆泛美科學會議發表了一個有名的演說。在演說中間他說：

門羅主義係由美國依其自國權威宣布的。該主義在過去向由美國自行負責加以維持，在未來亦將永久如此。但門羅主義所要求者僅謂各歐洲政府不得企圖以其政治制度推廣於美洲而已。該主義並未說明美國欲在大西洋這方面如何運用其權力。該主義乃是一個高懸的警告，但並未拘束美國將如何運用這個含蓄的和部分的保護權，這個保護權它是顯然想在大西洋的這方面成立起來的，而且我相信諸君一定贊成這句話，即門羅主義曾引起種種的疑懼，以致過去南北美洲間不能有更進一步的親睦與信任。美洲各國都斷不定美國將如何運用她的權力。這種懷疑之心是必須破除的。最近在華盛頓的當局和本半球其他各國的代表間有一種

開誠布公的意見交換，一種可愛和有希望的意見交換，因為他們在精神上已有愈加確定的諒解。這些先生們已經看到，假如美洲要實現它自己，要實現它合法的自己，以進入一個和平與秩序的世界，它必須確立和睦的基礎，庶幾今後沒有人加以懷疑。我希望而且相信這一點能夠辦到。這一點的圓滿做到，第一要美洲各國團結起來，互相擔保絕對的政治獨立和領土完整。第二點，亦即第一點附帶的必要條件，便是要保證現有的協定，務於最短期內，以和平方法解決一切邊界的爭執；必須協定如各國間不幸而發生爭執，概應加以忍耐的、不偏不倚的調查，而用仲裁方式來解決；又須保證爲南北美洲和平所必要的協定，即南美或北美的任何國家，不得准許其境內有反對他國的革命隊伍出發，並且應禁止以接濟鄰國反政府的革命黨人爲目的之軍火輸出。(十)

因畏懼美國而遭拒絕 威爾遜總統的泛美主義標榜太高，有些拉丁美洲國家不願跟着來。他這些提議後來果然彙訂成了一個條約，但有些國家深恐該約在名義上雖屬平等，在事實上或

將授美國以督察較弱國家政治的口實。(十一)智利反對最力，它這種態度大概因為它怕在這種條約下它將被迫以泰克拉·阿里加 (Tacna-Arica) 爭執付之公斷。(十二)

泛美主義與泛民族運動不同。泛美主義與各種泛民族的運動，諸如泛日爾曼主義及泛斯拉夫主義等，並不相同，因為它是一種大陸的而非種族的運動，它包含着種族及文化大相差異的多個國家，例如一邊是美國，而另一邊是源出希斯本的各國。有些拉丁美洲國家的作家，以及至少有一個美國的作家(十三)曾企圖把泛美主義形容為一種美國的帝國主義運動，與旨在征服其他民族的極端軍國主義典型的泛日爾曼主義相去無幾。近年來反對泛美主義的主要勢力便是號稱泛希斯本主義或 Hispano Americanismo。這個運動以拉丁美洲各種族的人種上、文化上、經濟上與政治上的團結為宗旨，是在西班牙戰爭後與美國在加勒比海的進展並駕齊驅的。它是要喚起希斯本人民的種族意識，以反抗盎格羅撒克遜的統治。它大部分是根據那種恐懼美國的心理，而在世界大戰期內，又被墨西哥與若干南美國家內的德國宣傳所相當地煽動起來。

曼紐爾伍格脫 泛希斯本主義的主要提倡者為曼紐爾伍格脫 (Manuel Ugarte)，他是

個阿根廷人，年青時曾遊學巴黎，自後一向住在外國。一九〇〇年他到過美國，於返歐前又在墨西哥銷磨了若干時日。他被美國人民的物質進步與非常的活力所深深打動，認定美國人將以戰勝克服或經濟帝國主義的手段，擴張他們的勢力於比較不善經營和不務進取的南美人民，除非是後者能够瞿然覺醒，充分認識這種危機。他立下了決心回到歐洲，用他的文才去警告他的希斯本血統的同胞，以防那『北美之禍 (Yankee Peril)』。一九一〇年他把他的見解著爲一書，在萬倫西亞 (Valencia) 出版，書名爲拉丁美洲之前途 (El Povenir de la América Latina)。一九一〇年及一九一一年間他在巴西朗那 (Barcelona) 和薩本尼 (Sorbonne) 講學，接着又到美洲旅行。一九一二年及一九一三年他負着他的使命，前往拉丁美洲各國的首都，並再度訪問了美國。在大多數拉丁美洲的國都裏，他得了民衆的熱烈歡迎，卻遭了官方的反對，有些國家甚至不許他演講。他認爲這種反對由於各政府的屈服於美國，但這至少有一半原因，大概爲了他是以社會主義者著名的緣故。一九一七年他應了加朗開總統 (President Carranza) 的邀請回到墨西哥，隨後又到他的故鄉不意諾斯愛里斯，在那裏一直住到大戰期終。一九一三年他在瑪德里 (Madrid)

又出版了一本書叫做一個大洲的命運 (El Destino de un Continente) (十頁)

伍格脫對於造成美國的偉大的那些民族性表示極端欽佩，但他埋怨他自己的同胞，因為他們未能形成相同的特性。他說道：

我從未因為愷撒 (Caesar) 使高盧 (Gaul) 內鬨，藉此加以征服，而責備愷撒。他的計謀正足以表示他的卓越。但高盧人智慮不足，未能打破這個計謀，卻是很可以扼腕的……我的宗旨便是要喚醒與我並世而同族的阿茲丹克 (Aztecs) 與高盧人，請他們設法避免那種自殺的分裂，以求造成一種堅強的活力，促進他們團體的衛生，而且使之團結起來，庶幾符合每種生物的最高願望：發展與生存。美國已經實行，且將繼續實行歷史上一切強國豪族所實行的政策，而拉丁美洲現在用以反對這種政策的理論真是再無聊沒有的了。要在國際事件上喚起公道倫理，差不多都是自認失敗。(十五)

伍格脫對於美帝國主義的描寫假如果然屬實，那真太恭維了。他說道：

在全部歷史上從來沒有發生過這樣一種不可抵抗的或非常一致的力量，像美國現在加於地理上或政治上爲它力所能及的地方，如美洲南部或海洋沿岸的那些人民的那種力量。羅馬採用了一種一成不變的步驟。西班牙始終實行一種鋪張揚厲，浮而不實的政策。便在今日，英格蘭與法蘭西猶力圖以武力統治而不爲吸收之計。惟有美國懂得如何去修正那向外發展的機器，以符合現時代的趨勢，它就事運用不同的策略，而將凡足以阻撓或連累它願望的一切桎梏解脫乾淨……有時是強硬的，有時是柔和的，在有些地方似乎毫不自私的，在其他場所則必求一逞的，靜思默察如一弈者，預見各種可能的，下着，古往今來皆在眼底，無人能及其消息的靈通與意志的堅決，沒有激情，沒有遺忘，並不善感，並無恐懼，在他的世界活動中間，一切都是預料得清清楚楚——自古以來，最完善的統治方法便是北美帝國主義。（十六）

他對於泛美聯合會的見解。泛美主義被伍格脫看做「北方擴張主義的得意的一着和南方簡單頭腦的自殺的路向。」(十七)泛美聯合會使他的心頭引起這個問題：「華盛頓設立了這樣一個南美共和國事務機關，其組織有如一個殖民地部，果能容許我們這些國家的完全自治麼？」(十八)

泛希斯本聯邦 伍格脫的著作魔力至大，而且信徒極衆，尤其是一輩大學的學生。他的著述中有許多話是不正確、魯莽或誇大的，在一般上缺少文件的左證的。有些泛希斯本主義的擁護人的行爲較他更要激烈。譬如另一位阿根廷人弗蘭西斯哥薛爾凡 (Francisco Silva) 認爲西班牙各殖民地因受美國榜樣的影響，逕與母國斷絕關係，殊可扼腕。他主張組織一個鉅大的聯邦帝國，包括西班牙、葡萄牙以及拉丁美洲各國在內，是爲抵抗盎格羅撒克遜人吸收的唯一方法。(十九)

泛希斯本運動爲西班牙所鼓勵 泛希斯本運動很得力於西班牙的鼓勵，自從古巴解放以來，西班牙與西班牙美洲的關係已密切得多。溯自本世紀開始以還，希斯本人民曾在瑪德里、巴山隆那和塞維爾 (Seville) 舉行各種歷史的、文學的與科學的會議；希斯本文化的常駐中心地已

設立於上開各城市和加迪茲 (Cadiz) 地方；再有西班牙和南美各大學間，常常有學生與教授的交換事件。(二十)

威爾遜政策的誠意爲人所疑。當威爾遜總統接任的時候，他宣布了一個新的拉丁美洲政策。他不僅聲明美國此後決不以戰勝再佔取一尺的土地，他並且警告他們勿以租讓權給予外國資本家，而督促他們要『從那種造成外國投資的從屬地位下求解放』。(二十二)他不久又事不由己的與墨西哥發生糾紛，而且在歐戰的頭幾年間又爲事勢所迫，只得派海軍在海地與聖多明哥登陸。這些與他揭櫫的政策顯然不合之處，當被泛希斯本主義者盡力攪爲宣傳的資料。他們不肯相信他的誠意，竟稱他言行不一致。幸而只有極端派採取這個見解，後來威爾遜的政策終於取得了拉丁美洲一般的贊同。那個政策可說是他的誠意的試金石。

墨西哥局面 他對於墨西哥局面的應付，雖在當時被指爲懦弱不定，實與他的新拉丁美洲政策完全一致的。一九一三年二月十八日那位在一九一一年推翻地亞士總統的弗蘭西斯哥瑪德羅 (Francisco Madero)，因爲他的一個部將陰謀的結果被捕入獄，這位叫做維多利諾完他

(Victoriano Huerta) 的將軍隨後便自立爲獨裁者。四天後，拘禁在完他軍中的瑪德羅即被暗殺了。美國駐墨大使亨利蘭恩威爾遜 (Henry Lane Wilson) 當即督促他的政府承認完他，但塔夫脫總統維時任期將終，擱而未辦，該問題便移給了他的繼任者。

拒絕承認完他 所以威爾遜總統在華盛頓接事的時候，就得對付一個極不快意的局面。威爾遜拒不承認完他，因爲墨西哥國內各處有許多叛黨領袖與完他逞兵爭雄。據若干批評現政府的人說，這次拒絕承認完他是對於那個著名的美國政策——即不問是非，逕行承認事實上的政府——係一種直接的違犯。一點也不錯，美國的政策向來是承認事實上的政府的，只要該新政府顯然係得民衆的擁戴，且勢將長久維持的。這種承認主義分明是一種美國的主義。該主義係湯麥斯·甲·菲遜 (Thomas Jefferson) 爲國務卿時所首先創訂，以對抗歐洲的君權神聖主義，並係甲·菲遜氏另一主義——即一切政府的正當權力乃由被統治者同意授予者——的自然產物。至於完他的職權絕不能說是大多數墨西哥人民所授予的。他是一個自稱爲王的獨裁者，他的職權純以武力爲根據。威爾遜總統和布賴安國務卿在墨西哥有人起兵反對完他的時期不承認他的篡

竊是完全合理的，雖然他們似乎不應該聲明永不承認完他，和要求他不得參預總統的競爭。這種聲明使他對於華盛頓的勸告置若罔聞，對於美人生命財產的毀損亦完全不聞不問。

英國油業利益擁護完他，美當局之處置墨西哥局面，因為英國駐墨西哥公使卡登（Sir Lionel Carden）係贊成完他，又係代表倫敦皮爾生父子公司（Pearson and Son）主人柯特來（Cowdray）勳爵的油業利益，所以倍感困難。柯特來勳爵在尼加拉圭也有巨大的油權，而且恰與哥倫比亞洽定了一個範圍更廣的油權讓與。他所訂的契約違犯了威爾遜對拉丁美洲的警告，所謂讓與權足以危害一國的自治。美國駐英大使潘琪的第一個繁難的工作便是設法贏得英方贊助美國總統的南美新政策，尤其是他的墨西哥政策。

威爾遜為巴拿馬徵稅條例所困，但當時又因巴拿馬徵稅條例對於從事海岸貿易的美國船隻豁免稅收，以致引起英、美爭執，局面遂愈趨複雜。英國聲稱這個條例係違犯赫旁斯福脫條約。這種主張且有羅特和美洲許多最有才能的國際法家的擁護。英國對於這個有關條約神聖的問題，抱着堅決的態度，因此潘琪覺得這事未解決前，無從使英國贊助美國的墨西哥政策。他向格雷

解釋。謂美總統若請國會撤消原案，將遇種種困難，他請英方耐心等待，謂美總統對此事必能相機辦理。同時英政府逼迫柯特來勳爵放棄他那個尙待哥倫比亞國會解決的油權讓與，並將卡登公使自墨西哥召回。一九一四年三月五日威爾遜總統與參議院外交關係委員會商議之後，當出席國會兩院作一簡短的演說，主張將徵稅條例中的免稅條款加以廢止。他作非常的籲請如次：

我請求你們以此擁護本政府的外交政策。假如你們對此不以全權給我，我誠不知何以應付其他更加棘手而更爲重要的事件。

這種神祕的暗示爲各報上紛紛猜測的題目。有些人解釋爲這是指日本及英日同盟的，但沒有人猜中那真正的意義——即潘琪與英國成立的諒解，和完他的消滅美總統的籲請促成了一番激烈的辯論，持續三月之久，在此期內反英感情甚爲昭著，但廢止的議案終於通過了。(二十二)

威拉克魯斯的佔領 威爾遜總統對於墨西哥事件的第二步便是威拉克魯斯(Vera Cruz)

的佔領。一九一四年四月二十日他請求國會予以職權，俾得運用美國的軍力，要求墨西哥糾正其無端逮捕坦皮哥（Tampico）美國海軍的舉動，隨着海軍司令弗列卻（Admiral Fletcher）便於翌日奉令佔據威拉克魯斯的海關。他和完他的軍隊血戰了一番，就將海關佔領了，這一役美方死者十九人，傷者七十人。美國代辦奧夏來西（Nelson O'Shaughnessy）立刻被授以出國護照，美國與墨西哥使斷絕了一切外交關係。

A B C各國的調解 幾天之後，A B C各國即阿根廷、巴西、智利的代表們出而斡旋以求衝突得以和平解決，威爾遜總統立刻接受了他們的調解。結果五月二十日在尼加拉（Niagara）舉行的會議雖未能直接達到其目的，但完他於一九一四年七月十五日辭職下野了。八月二十日革命黨某一派的領袖維魯希諾加朗開將軍（Venustiano Carranza）接管了首都的政柄，但革命黨的另一首領維拉（Francisco Villa）將軍起與爭權。加朗開允許尊重美國人民的生命與財產以後，美國軍隊便於一九一四年十一月退出了威拉克魯斯。

承認加朗開 一九一五年八月南美六國駐華盛頓的高級代表，應了威爾遜總統之請，企圖

調和墨西哥內爭各派，但未告成功。但威爾遜總統聽了他們的忠告，在十月間決定承認加朗政府，這時加朗已統治墨西哥國境四分之三。因為美國承認加朗政府，維拉將軍便開始越境侵掠和攻擊美國人民，使美總統不得不派兵往征墨西哥，後來又派了大部分的常備軍和大隊民團到美、墨的邊界去。（二十三）

『靜待』維拉的襲擊造成一種很狼狽的局面。加朗不僅不真個盡力去消滅維拉，而且毅然反對美國越境以保護其人民的辦法，甚至採取了一種恫嚇的態度。美國國內要求對墨宣戰的聲浪甚囂塵上。美國投資於土地、礦業、橡皮種植以及其他企業者為數極鉅，這些金融權利特別反對美總統『靜待』的政策。美總統對於這種聲浪置若罔聞。按世界上各國中受外國資本無恥的榨取的莫甚於墨西哥。再則，有許多人疑惑並且有一般人相信墨西哥近來的屢次革命係由美國資本接濟的。威爾遜總統決定給墨西哥人一個機會，俾得改善其國家生活，並且給他們種種的助力，以完成這個改善的工作。對墨戰爭是一樁極其嚴重的任務，而且戰爭即使順利，亦須對墨西哥作無限期的軍事佔領。威爾遜總統的拒不與墨西哥發生戰爭使舉世深信他的誠摯，因而他在

歐戰期間的令聞令譽，亦非任何國家的政治領袖所曾享受的。他對於A B C各國調解的接受，和他後來與南美領袖代表的磋商給予泛美主義以新的生命與意義，並使泛希斯本主義者的誣蔑不攻自破。美國駐智利的公使弗列卻熱誠地寫信給霍斯大佐說道：「總統應付墨西哥的困難局面大有成功——像他那樣使一種對於美國國交危難萬分的局面，一轉而為一種泛美主義的勝利。」（二十四）

泛美主義受大戰的試驗 拉丁美洲各國對於泛美主義的忠誠，當美國加入歐戰時遇到一種嚴厲的試驗。當威爾遜總統向國會宣布對德絕交，並且聲明他有意保護公海上美國商業的時候，他表示他誠心希望一切中立國政府將採行同一辦法。他心目中大概特別是指我們的南美洲各鄰國，但果真如此，他的期望並未完全實現。二十個南美國家中終於參戰的僅有八國：巴西、哥斯達黎加、古巴、危地馬拉、海地、開都拉斯、尼加拉圭和巴拿馬。有五國與德斷絕邦交：玻利維亞、祕魯、聖多明哥、厄瓜多及烏拉圭。保持中立者計七國：阿根廷、智利、哥倫比亞、墨西哥、薩爾瓦多、委內瑞拉和巴拉圭。（二十五）

巴西與古巴積極參戰。拉了美洲國家在大戰中積極參加的只有巴西與古巴兩國。經英國政府於一九一七年十二月的請求後，巴西派了兩艘巡洋艦和四艘驅逐艦到歐洲洋面與英國海軍合作，幾個月後又有一隊巴西飛行家在西線參戰。巴西還有若干醫生和幾個紅十字會單位也與協約國合作。古巴將扣留在他領海內的幾艘德國汽船交了給美國。它又通過了強迫軍役法，並且成立了若干訓練營。一九一八年十月古巴政府宣布它有軍隊二萬五千人準備開赴法國，但他們的運輸事務尙未就緒，休戰書已經簽訂了。古巴人積極參戰的成績只有飛行一方面，有幾位飛行家得了很高的榮譽。(二十六)

巴西完全同情美國。ABC三國之中，阿根廷與智利始終是保持中立的。墨西哥亦然。所以實際參戰的大國只有巴西一國。巴西與美國的邦交一向是特別的接近與友好的。自從歐戰爆發，巴西對於協約國方面即表示強烈的同情，並在巴西最卓越的政治家，兼南美最出色的演說家羅埃巴北沙（Ruy Barbosa）主席之下，組織了一個贊助協約國紅十字聯合會。巴西在中立期內的經驗與美國的經驗極相類似。它的商業遭了干涉，它的船隻被德國潛水艇所擊沈。在美國參戰

的數星期後巴西便與德國斷絕了關係並佔取了拘禁在巴西各港內的四十六艘德船。在六月二日的一個通牒裏面，巴西政府向世界宣言謂它所以採取這個步驟者，因為巴西共和國與美國有一種傳統的友誼，並且對於美洲重大利益的保障與國際法所承認的原則，與美國抱有相同的政治見解。又因為它要在世界歷史上這種危難的時期，使它的外交政策具有『大陸團結的一種實際形式——這一種政策亦即舊政府每當美洲其他友誼的姊妹國家發生危難之際所行使的政策。』威爾遜總統對於該通牒的覆文，表示了美國深切的欣慰，並且希望巴西國會的行動將為『美洲其他各國所採態度的先驅。』一九一七年十月二十六日，接得又有一巴西船被德國潛水艇的水雷所擊沈的消息時，巴西參議院便以全體一致的投票，衆議院又以一四九對一票通過了一個議案，承認『德意志帝國首先開始敵對巴西的戰爭狀態。』巴西對於美國及協約國的熱烈的贊助為各該國所承認，因此給了她國聯行政院的席次。事實上，一九二〇年二月在倫敦舉行的行政院首次會議上，美洲出席的國家惟巴西一國而已。（二十七）

阿根廷贊助協約國的感情 源出西班牙的各國中最大而最重要的阿根廷在大戰期內始

終中立，雖然它有一大部分人民和若干重要的報紙是強烈地左袒協約國的。當美國宣戰的時候，前外交部長兼德拉古主義的倡始人德拉古氏發表了一個說明書，裏面說道：

德國與美國的戰爭乃德謨克拉西對專制主義的一種爭鬪，任何美洲國家，除非抹殺其過去歷史和斷送其將來希望，決不能保持中立的。

約在同時，南恩（Nathan）大使轉達了一個照會，內稱「鑒於美國對德國宣戰的種種動機，阿根廷政府承認『那種決議的公正。』但以不意諾斯愛里斯為大本營的德國宣傳，以及伊里哥英（Irigoyen）總統的態度使該國沒有捲入戰渦。依據羅克斯堡（Luxburg）洩漏德使與阿根廷總統成立諒解之後，曾忠告本國政府謂當時駛近法國海岸的兩艘阿根廷船「可赦免則免之，否則擊沈之而滅其跡」（Spurlos versenkt），因此民衆大為憤怒。參議院和衆議院以極大多數投票通過一對德絕交的決議案，但出於人人意料之外，伊里哥英總統竟表示德國已

否認羅克斯堡的行爲，他認爲滿意，而繼續他中立的政策。(二十八)

智利輿情的不一致，智利與歐洲的戰場相去太遠，其從事歐洲貿易的船隻亦少，所以智利政府並未像他國政府那樣受到挑釁。再者，德國在智利的宣傳頗有效果，而受有德國軍官訓練的智利陸軍又是熱烈親德的。反之，在海軍方面，則又熱烈地袒護協約國。這是傳統如此的，自從英國海軍大臣高希蘭勳爵 (Lord Cochrane) 的時代以來，智利海軍一向以英國爲模範的。所以在這種環境之下，雖然在大戰末期輿情已傾向協約國一邊，智利始終保持着中立。(二十九)

其餘各國，祕魯、厄瓜多、玻利維亞和烏拉圭在對德絕交的時候，宣布它們係遵守美洲團結的原則。巴拉圭的中立乃因其地勢隔離。哥倫比亞則因爲喪失巴拿馬地峽的舊恨猶未釋然，雅不願與美國一致。委內瑞拉的官吏大多數受了德國的影響。巴拿馬和四個中美共和國都對德宣戰，中美只有薩爾瓦多一國保持中立。古巴和海地也向德國宣了戰，而聖多明哥共和國則對德斷絕了領事關係。墨西哥雖宣告中立，卻容許德國陰謀在其境內大肆活動，而加朗閣總統有時候更表現一種仇視美國的精神，以致兩國間業已緊張的邦交愈加緊張。(三十)

國聯中的南美會員國 對德絕交的十三個南美共和國之中，有十一國出席於巴黎和會並參預凡爾塞條約的簽訂。凡簽字於該約的各國除厄瓜多以外，都予以批准了，於是成爲國際聯盟的會員國。其餘的南美各國大多數踴躍加入了，所以如今出席於國聯大會者有十八國，而其中巴西一國則爲行政院的理事。南美各國中非國聯會員的只有厄瓜多與墨西哥。(三十二)各會員國多數已接受設置國際司法常駐法庭的議定書，而其中有六國，即哥斯達黎加、聖多明哥、海地、巴拿馬、薩爾瓦多和烏拉圭則接受了該法庭的強迫管轄權的附加議定書。(三十二)國聯既有這十八個南美共和國爲會員(加拿大猶未計及)，按理殊不能如美國高級官吏常指爲一個歐羅巴的聯盟。南美各國參加國聯的工作甚爲重要。巴西自行政院組織成立以來，便是理事；雖係暫任理事，但每年改選無不連任。因爲她在一九二六年三月的國聯會議上，反對行政院常任理事的添設，(除非它能得常任理事一席)，結果使德國的加入國聯不得不延期，而歐洲和平希望所繫的洛加諾條約亦須展緩執行。巴西的地位遂爲衆矢之的，並且未能獲得有時被稱爲南美集團的擁護。它的姊妹邦無疑是嫉妬它的優越地位。

世界法庭的南美推事 巴西又貢獻給了世界法庭兩名推事：羅埃巴北沙和他逝世後的比生(Pesson)現仍在職。古巴貢獻了布斯他孟特(Bustamante)推事，彼曾有一名著，關於該法庭的歷史及工作。美洲人曾二次當選為國際聯盟大會的主席。智利的奧古斯丁愛德華(Augustin Edwards)於一九二二年當選為第三次大會的主席，再有古巴的高斯梅托林德(Cosme de la Torriente)於一九二三年當選為第四次大會的主席。

美國未加入國聯引起猜疑 國聯會章中保證各會員國領土完整及政治獨立的第十條，頗

受南美人民的熱烈贊助，認為即係威爾遜總統把門羅主義國際化的提議之實現，但第二十一條中關於「如門羅主義的地方諒解」的保留案則為南美所懷疑反對。美國參議院認該項保留案為不充足而終於拒絕批准國聯會章的事實又被解釋為可資證明美國方面存心保持門羅主義，以為美帝國主義的掩護。這種見解後來又被一九二三年桑地亞哥第五次泛美會議的行動所證實。烏拉圭的勃魯姆(Brum)總統向會上提出了一個組織美洲聯盟的計劃，以各國的絕對平等為基礎，藉作國際聯盟的補助機關。該計劃與威爾遜總統擬議的泛美公約大致相同，可改變門羅

主義爲一個泛美主義，但由於美國代表團的反對，勃魯姆總統的建議未付票決。（三十三）

一九二一年三月，當國際聯盟行政院正在巴黎開會的時候，各報傳來消息，謂巴拿馬與哥斯達黎加因邊界爭執，將發生戰爭。兩國既同爲國聯會員國，行政院當命祕書處長拍電於巴拿馬及哥斯達黎加的外交部長，電文如次：

現在巴黎舉行會議的國際聯盟行政院據報得悉哥斯達黎加與巴拿馬兩政府間似有緊張之狀態存在。行政院各理事以職責所在，不能不以此項報告知照同爲國聯會員國的哥斯達黎加與巴拿馬政府，各該政府曾莊嚴地公開地簽字遵守國聯會章的最高原則與其義務，請將事實情形告知爲荷。（三十四）

兩國立刻答覆了，各自陳述己方的理由。

許士干涉南美爭執 這時國務卿許士出而干涉，知照雙方謂按一九一五年巴拿馬、哥斯達黎加條約，雙方允將爭端交由美國仲裁。在發給巴拿馬的一個照會中，他通知該國謂：『除非它

立即將爭執中之土地交還哥斯達黎加則已，否則美國惟有採取必要的步驟，以實行法國魯彼特（Loubet）總統規定太平洋岸疆界的公斷案，和大理院長懷特（White）規定大西洋岸疆界的公斷案。兩國都接受了美國的調解，此項爭端便不待國聯的進一步的行動即告解決了。（三十五）

玻利維亞申請國聯 一九二一年九月，玻利維亞申請國聯修正它與智利在一九〇四年訂的條約，其理由為該約係被武力強制訂立的，曾使它喪失了她的安土法加斯達省（Antofagasta）。玻利維亞的要求為智利代表團所堅決反對，因而引起了一場熱烈的辯論。愛古斯丁奧德華堅稱國聯無修正現行條約的權利，並且就第二十一條「地方諒解如門羅主義」的保留案而言，國聯亦無干涉純屬美洲的事件的權力。後來這個問題提交了給一個法家委員會，他們報告謂「玻利維亞的要求，礙難認准，按國際聯盟大會不能貿然自行修改任何條約，惟有締約各國有此能力。」（三十六）

塔克那阿里加爭執 國務卿許士對於祕魯與智利間的塔克那、阿里加（Tacna-Arica）爭執先發制人，堅持將該爭執交付美國總統公斷，以免其交於國際聯盟。上列二省係智利在一八七九

年開始的所謂太平洋戰爭中取自祕魯的依照一八八四年批准的恩康 (Angon) 條約，祕魯把貴重的硝酸鹽產地泰拉派加省 (Tarapaca) 割給了智利，又允許智利管領塔克那與阿里加兩省，爲期十年，但附有條件，即十年期滿後，各該省的未來主權應由人民總投票解決。迨舉行總投票的時期已屆，兩國對於投票舉行的方式又意見不能一致。該兩省的爭執成爲南美國際關係上的創痕者已有三十餘年。此項爭執牽涉的法律與政治的問題，其性質最爲繁難。各該省本身並無什麼價值，但其牽涉的國家自尊心則非常重大。一九二五年，柯立芝總統 (President Coolidge) 以公斷員地位，終於決定謂恩康條約應予執行，公民投票自當舉行。這個決議無異以諸省送給智利，因爲兩省如今有四十餘年在智利掌握之中，已經大大地智利化了。當即組織了一委員會，以潘興將軍爲主席，並有智利及祕魯的代表在內，專事決定何人有權投票及投票監督事宜。從來沒有人比潘興擔任的更爲徒勞無功或更不可能的工作了。如果美總統擬貫徹其私衷，以諸省割給智利，他儘可交給一個無聊政客去辦，何必交給一個誠實直爽的人如潘興將軍者。只有一個缺乏想像力的人如許士者纔會蓄意使它的國家陷入這種情形之中。假使他讓此項爭執歸世界法庭或國聯辦

理，其結果雖不免一樣的徒勞無功，但威信喪失者將爲國聯，而非美國。在國際聯盟組織以前，美國未嘗反對以美洲的邊界爭執事件，交與英格蘭、西班牙及意大利各國國君，與俄羅斯的沙皇，與法蘭西及瑞士的總統公斷。但許士意在抵制國聯，遂改變了原來的政策。美洲的問題如今須由美洲解決。國聯雖然迄未表示有意要管美洲的問題，但隨時可以發生必須國聯行動的案件，到了那時就要發生一個問題：美國是否因一味反對國聯，而使該案不得和平解決？

可是還有一個問題，其重要更直接更切實，那就是南美較弱諸邦在財政上日趨於依賴美國的問題。在這方面，世界大戰促成了革命的大變。歐戰以前，南美洲沒有一家美國銀行，工業發展的資本大部係由歐洲所供給，特別是英、德兩國。今日之下，美國在南美洲約有五十家銀行，在加勒比區域內有同樣的數目，計北美貸與南美的借款數額迅將達於十億金元的大關。這些放款有許多係與國務部商量過的，所以一旦發生糾葛，各財團將請美國政府予以保護。商務與運輸業也在迅速地增加。一九一三年，美國與不意諾斯愛里斯沒有懸掛美旗的商業；迨一九一九年，懸掛美國旗的船隻駛入該商埠者計有三三九艘。歐戰爆發後十年間，美國與南美的商務總值從十億元的四

分之三增加至二十億金元之多。(三十七)

美國對於南美財政與其他的顧問，爲取得借款起見，祕魯和幾個較弱的國家經美國國務部的調停，業已接受了不可避免的金融顧問。祕魯又有一個美國海軍調查團和一個教育調查團，足徵美國勢力的逐漸增加。便是大國如巴西，它從郭其蘭勳爵之日起即係遵照英國海軍的傳統與模範的，也在戰後決定轉向美國海軍，美政府當於一九二二年應巴西之請，遣一大規模的調查團前往巴西，計有各級在職軍官約三十名。關於公共衛生方面，洛克弗律基金委員會（Rockefeller Foundation）做了許多極可稱道的工作，專事剷除哥倫比亞、厄瓜多、祕魯與巴西的腸蟲瘡疾、瘴氣病以及其他熱帶的病症。

南美之強可以無慮外國的主宰，無論加勒比海上的弱小國家的命運怎樣，南美洲以全部而論，殊不必畏懼『北美之禍』，即使其爲金融帝國主義的形式亦不足畏。門羅主義一向是一種門戶開放政策。它曾把南美由歐洲統治與勢力範圍之中救出來。美國雖因大戰的結果，取得了意外的金融與商務上的勢力地位，但英格蘭與德意志很可能的將迅速復原，急起直追，而其相互的

競爭，將大大刺激世界上最神奇的一個地方之落後的實業發展。巴西、祕魯、巴拉圭、烏拉圭、阿根廷及智利諸國，其土地與富源可以供給鉅大的人口，行見其在二十世紀中將經歷一種相當於十九世紀中美國所經歷的發展。具有這樣一種遠大前程的國家，殊不必憂懼外國的主宰。

- (I) International American Conference, IV. (Historical Appendix). Washington: Govt. Printing Office, 1890.
- (II) Ibid., p. 255.
- (III) Ibid., p. 272.
- (IV) Op. cit., p. 375.
- (H) Moore, Dig. of Int. Law, VI, 854-864.
- (K) Second International American Conference, English text. (Mexico, Government Printing Office, 1902), p. 309.
- (L) Third International American Conference, Minutes, Resolutions, Documents (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1907) p. 605.
- (R) Bulletin of the Pan American Union, vol. 31, p. 796.

- (九) *Am. Journal of Int. Law*, X, 212.
- (十) World Peace Foundation, "The New Pan Americanism", Part II, p. 107.
- (十一) Moore, Principles of American Diplomacy, 407—408.
- (十二) Seymour, Intimate Papers of Colonel House, I, 221—231.
- (十三) Usher, Pan Americanism.
- (十四) 譯本 譯由 Catherine A. Phillips 譯成「英文」由 J. Fred Rippy 作「一篇序」名爲 The Destiny of a Continent.
- (十五) The Destiny of a Continent, 125.
- (十六) *Ibid.*, pp. 139—140.
- (十七) *Ibid.*, p. 288.
- (十八) *Ibid.*, p. 6.
- (十九) Silva, *Reporto de América Española y Pan-Hispanismo*, Madrid, 1918.
- (二十) RIPPY, "Pan-Hispanic Propaganda in Hispanic America," in *Pol. Sci. Quarterly*, XXXVII, 389.
- (二十一) *Messages and Papers of Woodrow Wilson*, I, 18, 32.
- (二十二) Seymour, *Intimate Papers of Colonel House*, I, 194—206; Hendrick, *Life and Letters*

of Walter H. Page, I, 175—269.

(三十三) "Affairs in Mexico", 64 Cong., I Sess., Sen. Doc. No. 324. World Peace Foundation 行了關於墨西哥文件的兩個小冊子，名爲 "The New Pan Americanism," Parts I and II (February and April, 1916).

(三十四) Seymour, Intimate Papers of Colonel House, I, 207.

(三十五) Percy, A. Martin, Latin America and the War, Introd., p. 1.

(三十六) Ibid., Chap. II.

(三十七) Op. cit., Chap. I.

(三十八) Op. cit., Chap. III.

(三十九) Enrique Rocuant, The Neutrality of Chile and the Grounds That Prompted and Justified It, (Valparaiso, 1919); Martin, Chap. IV.

(四十) Martin, Chaps. V—X.

(四十一) Yearbook of the League of Nations, 1925 (World Peace Foundation), p. 350. 上文譯成之後，巴西卻退出了國聯，但一般認爲是暫時的事。

(四十二) Ibid., pp. 581, 582.

(四十三) Martin, Latin America and the War, 570.

(三十四) Minutes of the Council, 12th. Session, 1921, pp. 42, 109.

(三十五) *Ibid.*, p. 201.

(三十六) Martin, *Latin America and the War*, 552—554.

(三十七) Martin, *Latin America and the War*, 547.

第三十章 合作而無糾紛的同盟

共和黨的政策 一九二四年的共和黨政綱稱其外交方針爲一種『合作，而無糾紛的同盟』。這個政治公式旨在維護美政府對於歐事的積極參加，而同時使孤立主義者不致多所憂慮。爲求一九二〇年選舉的勝利起見，共和黨人對於威爾遜的偉大成就，曾不分好歹地大肆攻擊，且曾高唱回復開國元勳們的孤立國策，結果他們自己上臺秉政以後，一舉一動都被他們自己散播於民間的反動思想所梗阻掣肘。

外交關係的監督 世界大戰及巴黎和議所引起的艱難的或根本的問題，無過於外交在代議政府或民主政府下的監督的問題。雖然在美國因總統與參議院的劇烈鬭爭，曾轟動舉世的視聽，造成了險惡的結果，但該問題並不限於美國，大多數美國人不明這事的真相，以爲參議院反對凡爾塞條約，實係反對威爾遜總統的獨斷獨行和他個人的缺點。他們殊不知在外交範圍內，參議

院的嫉視行政當局，由來已久，即如有一次華盛頓總統帶了一個條約草案前往參議院要求該院的「忠告與認准」，參議院卻把他的來文移交一個委員會，不肯當他面加以討論，隨後他起身出院時，他隨口說了一句歷歷可聞的話，說是「下次再到那裏去的不是人！」（一）

誠如最近一位著作家指點出來的，自一七八九年迄一八二九年間，我們的國際關係是複雜的，其間歷任各總統大半因為他們在外交上經驗豐富而當選的，他們都是「勝任愉快，足資表率」。到了第二個時期，即自一八二九年至一八九八年間，大體上說來，國內問題殊較對外問題為重要，所以各總統的膺選類皆因為他們能適應時勢。這時期中，歷任總統雖繼續伸張他們對付外交事務的特權，但他們的職權常受國會的侵凌，參議院所否決的條約為數甚多。克利夫蘭總統某次會用他特有的語調，說「對外條約在美國參議院手中破相毀容，成了家常便飯。」西班牙戰爭開始了第三個時期，在這期間「我們的外交關係益見複雜，大總統的權勢亦隨之增加；但因七八十年間比較的孤立狀態下，造成了參議院權限擴大的意識，極端的衝突遂屬不免。」（二）

總統與參議院間的衝突威爾遜總統以前業已充分形成，無論何人，凡以為總統與參議院

間操縱外交政策的爭鬪，係自威爾遜執政後開始者，最好一讀約翰赫的書信。當羅斯福總統第一屆任期內，因約翰赫所商訂的各項強迫公斷條約，條文被參議院修改，規定每次公斷須經該院認准，於是這種爭鬪便達到了一個尖銳的階段。羅斯福認為這樣一來，公斷便失其強迫性，因此對於各條約的修正本拒不簽字。參議院方面對於羅斯福和聖多明哥共和國的談判深致不滿，而羅斯福則不理會該院，而自在臨時辦法的名義之下，行使他財政監督的政策。約翰赫在寫給友人的信中，對於參議院，表示了譏諷的意見。他聲稱參議院裏有百分之三十四的人每遇提出「任何問題，總是站在搗亂的地位的，」又稱他不相信該院再會批准什麼重要條約。他又說道：「一個條約進了參議院好像一個牛進了鬪牛場：沒有人知道最後致命的一擊將何時發作，怎樣打法，——但有一件事情是確定了的——這頭牛離開鬪牛場決不會有生氣。」（三）

民衆對於外交缺少興趣，但美國民衆並不深切注意那些公斷條約，或是與聖多明哥共和國所訂的辦法，因此便不大知道也不甚關心。總統與參議院間的糾紛，外交關係之民主的監督，有一種很大的困難便是注意力缺乏持續性。各項政策在形成期間，公衆對於進行情形每不聞不問。

惟有某一問題引起了糾紛時，公衆乃積極關心，但這時他們又不知道經過的事實，以致不易形成一種聰明健全的輿論。關於這一點，狄金遜 (Lowes Dickinson) 說道：

在英國，在他國亦然，民主政治的發展確實使一般人對於外交政策的興趣，沒有增加而反減少。取得選舉權的新階級自然集中其注意於內政的立法，因為這是直接與他們的生活狀況有影響的。這種立法有加無已地吸收了議院的時間與注意。(四)

反之，每遇重大而危難的時局，公衆因報紙的刺激，及浮躁議論的表示，常常熱心過當，而使政府爲難。

新聞紙的影響 報紙從其社論的措詞與消息的編列，對於外交進行所發生的影響，是任何政府不能漠視的一種勢力。爲避免謠言的傳佈，並爲解釋官方的觀點起見，各國外交部遇有特別時機，每發出通報，並與新聞界代表舉行談話會。就美國來說，總統每週接見新聞記者二次，國務卿

則每日與新聞界舉行談話會二次，國務卿不出席時則由副國務卿出席。大戰期中洛斯克利夫勳爵 (Lord Northcliffe) 有意要從他所有的泰晤士報及其他報紙那種有力的機關來統制英國，但他未能達到他的目的，而他的失敗使人明白當新聞紙被用來滿足私人的野心時，這新聞紙的力量就有了限制。這種事實在美國可以赫斯特 (William Randolph Hearst) 的一生來證明。各國政府雖應重視輿論，但過分順從報紙卻又易引起反感。路易喬治曾有好多次被人指摘為過於順從報紙。當他出席庚洛亞會議 (Genoa Conference) 時，貴族院有一位議員很嚴厲地批評他說道：

我相信有一點為各位所感到本席不能不說出來——即我們將更為快樂，如果首相知道他是向國會而非向任何地方的報紙負責，並且知道情報的目的，係求有所獲得，以為國會的永久南針，而非供給翌日新聞紙上的標題。(五)

報紙是一把兩面刀。威爾遜是相信什麼政策應由總統倡議的，因此他用他的公開演說及對國會的演辭來造成輿論。當他能把握民衆的時候，他很容易逼迫國會把他的政策鑄成法律，但一旦潮流倒轉，人家就用了報紙機關來反對他，當他在和會時，正有一種組織嚴密的宣傳在那裏進行推倒他和他的政策。他在休戰前磋商中的行動，他到巴黎去充當和議代表團領袖的決心，他不商諸參議院而定隨行的人選，和他未偕參議院的代表同行這幾樁事實，都被人指摘爲對於憲法及慣例的執意違犯。但不管人們對於威爾遜總統這種處事的辦法有何種公正的批評，他的行動從一百餘年的慣例看來，分明是屬於他憲法賦予的職權範圍內的。(六)

排斥威爾遜的理想主義 那種宣傳的存心是要使威爾遜和他的政黨喪失信仰，而使他的政敵得在下次大選中取得勝利。當前的各項問題不是就事理來討論的，而是訴之於感情，成見與民衆的天生的保守主義。一九二〇年的選舉一般認爲係排斥威爾遜和他的外交政策的。共和黨的競選運動是專以抨擊執政政黨爲基礎的。新當局在危難之際登臺，而絕無一種建設的政綱。哈定總統主張一種「回復正常狀態」而國務卿許士的外交政策的關鍵，則爲除「美國利益」

有關者外，概不參預世界政治。所以威爾遜的理想主義是被排除了，外交事宜於是落到一個律師的手中。

「觀察人」制度 雖然哈定總統不願理會國際聯盟，而且認為這已經不成問題了，但他不久就覺得絕對不問歐洲事情是不可能的，所以在他就職兩個月以後，國務卿許士便訓令新任駐英大使哈惠 (Colonel George Harvey) 代表美國總統參加協約國最高會議的討論。同時美國駐法大使奉到訓令以「非官場觀察人」的資格，重新出席巴黎的大使會議；還有波愛登 (Roland W. Boyden) 則奉令「以非官場資格」出席於賠償委員會。這樣創設的「觀察人」制度被一部分人所反對，認為係「捲入」歐洲的政治，又為其他一部人嘲笑為全然無用，既不足予歐洲以助力，又不能正當保障美國的權利。自最高會議解組以後，巴黎的大使會議頓成爲歐洲最重要的機關，因列強嫌國聯行政院的議事完全公開，遂把一切比較重要的政治問題都交於大使會議，該會議繼續着舊式外交的祕密方法。這是路易喬治牢籠美國的一種策略。美國不是國聯的會員，不能參加行政院的討論，但每遇大使會議討論任何問題涉及美國的利益時，美總統便訓令駐法大

使黑列克出席。當該會議開會討論純粹歐洲的問題時，黑列克大使奉令不得出席，這事實由美國報紙加以鄭重聲明，但遇此項情事，公使館的秘書便代他出席了。

倫敦賠償會議上的美國代表 國務卿許士對於一九二二年四月庚洛亞會議的邀請，拒絕派正式代表參加，而令駐意大使吉爾特以不發言的觀察人的資格出席該會議。一九二二年十一月舉行的洛桑會議，美國有三位觀察人出席，這次他們便不守緘默了。一九二四年的倫敦賠償會議，美國代表與他國代表的名字列在一處，更無所謂「觀察人」或「非官場」的區別。代表團主席凱洛格大使在對該會的演說辭內說道：

不錯，我們到這裏來的資格與權限是和其他代表不同的，因為我們未曾參加凡爾塞條約和現行有效的制裁。但我們到這裏來的精神是與各位一致的，而且我們極願盡其棉薄……我可以簡而言之，敝政府以及美國人民，深信陶斯報告的採用，實為復興歐洲，穩定實業，和人民繁

榮與快樂的第一大步驟。(七)

隨時合作的利益 國務卿許士曾屢次說明這種不固定的隨時合作實較參加國聯爲有利。在一九二四年四月十五日紐約州共和黨大會上的一篇演說裏，也說如果對於已往歐洲舉行的各種會議，美國當局的行動都要請國會認准的話：

國會大概要保留頒發訓令之權，各位可以想到國會將作怎樣的辯論，將頒怎樣的訓令。

(八)

一九二四年的倫敦會議對於陶斯報告的採用正討論到緊張的時候，國務卿許士本人也出場了，他名義上是來參加在倫敦舉行的美洲律師公會的會議，卻與英、法首相有重要的會商。七月二十二日，他在倫敦信徒協會演說，說道：

我在這時候不想說任何引起爭辯的話，我所能表示者，即我深信如果我們企圖把美國對於此次調整計劃的貢獻成爲政府的事，我們勢必牽入一場無望的辯論，而絕無適當的行動。我們將被種種要求、反對與訓令所束縛。

八月十四日柯立芝總統在接受共和黨的推選的演說中，也提起這個問題，他說明他的施政方針道：『我們對於這方面過去的一切，我們能够做的都做了。』共和黨的副總統候選人陶斯將軍稱道當局的設施如次：

如果總統和國務卿當時避免了這一種責任，而促成了官方代表的問題，以供美國參議院的辯論，耽擱與無所動作，那麼最近這次慘淡而勝利的努力，以求一種實現世界新和平的共同的協議，美國是沒有分的。（九）

參議院竟這樣的被遺棄了嗎？牠使美國沒有參加國際聯盟，但牠沒有使美國不參加歐洲政治。參議院對威爾遜可以說是贏了一場無結果的勝利，因為美總統已經找到一個方法可以毋需參議院的「諮議與同意」並且得到民衆的默許。過去數年間「非官場地」處置嚴重事件所成立的慣例，已給予美總統控制外交的新機會。

魯爾的侵入 一九二三年一月法國因德國未能履行賠款義務而對於魯爾（Ruhr）的佔領，促成了一個歐洲危機，並使這時爲數尚達一千的美國佔領軍隊迅速地撤回本國。美政府這種行動一般認爲係不贊成法國政策的官方表示。法國佔領魯爾前不久，國務卿許士於一九二二年十二月二十九日在紐海芬的演說中討論到歐洲的時局，他建議謂德國的賠償問題最好由一個財政與經濟的專家委員會來解決。大概在數星期前他曾向歐洲關係各國作這種提議，但他們沒有加以注意。一九二三年秋，英國政府提起這個問題，詢問美國願否參加調查德國的還款能力。許士的答覆頗爲圓滿，他和厥重爵士當即交換了幾次牒文。然後便將這樁事情知照了其他各國政府。不久即知意大利與比利時是準備參加一個會議的，但法國政府卻提出了條件。該政府不願牠

在凡爾塞條約下的權利發生問題，並且堅持賠償委員會的全權應予維持。最後所得到的協議是：賠償委員會應委派兩個委員會，一個考慮如何均衡德國收支及穩定德國幣制的方法，另一個研究德國在外投資的數額及其收回的方法。美政府拒絕派官方代表參加這些委員會，但聲稱該政府「樂見美國專家應聘參加各委員會的工作。」最後便經國務卿許士的認可，選定了三個美國人在各委員會服務。這三人是陶斯將軍、楊格 (Owen D. Young) 及羅賓遜 (Henry M. Robinson)。奧溫楊格在第一個委員會的工作中頗有表見，該委員會建議謂德國應自下列收入項內提撥賠償款額：(一)從她的尋常收支項內，(二)從鐵路公債及運輸稅收項內，(三)從德政府對於各實業的抵押項內。該計劃大受美國的歡迎，先前美當局對該委員會的美國委員雖稱不負責任，如今卻將該計劃完全據為己功。當倫敦會議開會商討應否採取該計劃時，國務卿許士自覺立場頗為堅固，於是第一次派了官方代表前往。該計劃當經該會通過，付之執行。(十)

協約國間債務 在歐人心目中，協約國間債務問題是與德國賠款問題有密切關連的。歐洲各國欠美國的債額達一一、五〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元以上。各債務國以為須令德國賠償充

足的數額俾償付這筆巨債，並得復興被蹂躪的區域。英國政府表示願意放棄它對德國的債權，並解除其他協約國欠它的債務，但須美國同意於債務的勾消。法國政府聲明它對英、美的還債能力，須視收自德國的賠償款額而定。國務卿許士聲稱德國賠償與協約國間債務無涉。他宣言謂「德國的付款能力與任何協約國對我們的任何債務全不相干。有了這債務不會減少德國的能力，除了這債務不會增加德國的能力。」（十一）

債務委員會 一九二二年，美國國會規定任命一個債務委員會，專事收回協約國欠美國的債，並訂下條件謂還款期限不得逾一九四七年，利率不得低於四釐半。就是英國也不能承受這些條件，幾個月後，不久爲首相的包爾溫（Baldwin）被派來美，重訂英國還債辦法，他竟然取得了比較有利的條件。一九二三年二月他與債務委員會成立了一個協定，三月間得到美國國會的批准。該協定規定英國債務爲四、六〇〇、〇〇〇、〇〇〇金元，應在六十二年內還清，最初十年的利率爲三釐，嗣後則爲三釐半。清償的款額起始較微，逐漸增加，迨結束時期則數額極鉅。這種清算辦法大爲英人所不滿，因爲納稅人所受的負擔太重了，同時在歐陸上也遭了物議，謂英國這樣單獨

磋商，使其他協約國對美交涉減少了力量。其他各國不願與美國舉行談判，可是他們需要美國的資本，柯立芝總統於是知照美國的銀行家說他反對他們借款給任何未訂還款協定的國家。

各國清算綱要 債務各國接一連二的派了代表團來商訂還款辦法，法國是最後來訂協定的一國。所有一切清算辦法為期都是六十二年，付款額都是逐漸地增加。一九二六年五月七日債務委員會主席斯瑪脫 (Senator Smoot) 在國會紀錄中填入清算概略如次：

本表說明現與外國政府所訂債務清算辦法項下應歸國庫經收之本利總額（其在過去或未來容有變更不計在內）

	本	銀利	息總	計
比利時	四一七、七六〇、〇〇〇	三〇〇、〇五〇、〇〇〇	七一七、八一〇、〇〇〇	
捷克斯拉夫	一五、〇〇〇、〇〇〇	一九七、八一、四三三·八九	三一二、八一、四三三·八九	
愛沙尼亞	〇〇、〇〇〇、〇〇〇	〇〇、〇四一、一〇三·三三	〇〇、〇四一、一〇三·三三	
芬蘭	九〇、〇〇〇、〇〇〇	一一、六九五、〇五五·〇〇	一一、六九五、〇五五·〇〇	

法蘭西*	40,000,000	22,510,510	40,000,000	1,183,674,104	17	6,847,674,104
大不列顛	40,000,000	4,600,000	40,000,000	6,505,965,000	11	1,101,965,000
匈牙利	1,939,000	1,939,000	1,939,000	11,754,100	00	4,693,100
意大利	11,021,000	11,021,000	11,021,000	3,555,677,500	00	2,104,677,500
拉特維亞	5,775,000	5,775,000	5,775,000	8,183,635	00	13,958,635
立陶宛	6,030,000	6,030,000	6,030,000	8,501,940	00	14,531,940
波蘭	178,560,000	178,560,000	178,560,000	2,577,127,550	00	435,687,550
羅馬尼亞	4,590,000	4,590,000	4,590,000	77,916,120	55	131,506,120
南斯拉夫	621,850,000	621,850,000	621,850,000	3,337,635	00	95,177,635
總計美金	11,523,354,000	11,523,354,000	11,523,354,000	10,111,185,993	01	3,143,539,993

* 尚未批准

債務問題未獲解決 美國關於此項債務所取的政策是否聰明，是否得宜？只有極少數的經

濟家相信這些債務有清償之日。且不管討論時牽涉的一切情感上與倫理上的考慮，試問逼着一

個債戶償付他決無能力償付的債額是否聰明？假如德國的償付能力被作為陶斯計劃的基礎，爲什麼這同一的原則不能適用於協約國間的債務？這些債務將怎樣償還呢？實際的匯劃將怎樣進行呢？就美國國內鉅量的金準備和歐洲貨幣的跌值而言，現款償付是不成問題的。美國關稅的奇高又阻止貨物的償付。剩下唯一的償付方法似乎便是外國證券，這不啻謂將付款全部重行投資國外。這樣一來，歐洲各國的鐵道與實業的主權便要落到美國資本家之手，這種金融帝國主義在南美若干弱小國家內行得通，但歐洲就受不了。無論如何，我們已存心使自己在歐洲享受六十二年的壞名氣。但也許將來歐洲市場對於我們的重要將超過這些債務的償付，像國務卿梅隆便是這樣預言的。到了那時，一切的清償不免要大大的修正。這些協定僅僅這樣簽了字並未解決真正の問題。

外國投資政策 同時美國的銀行家正在借款給歐洲，爲數達十萬萬金元一年，他們將關心於他們的利息的經收，而不關心於政府債務的獲償與否。美國從沒有一個對外投資政策，但這種政策現正在迅速形成之中。傳統的美國政策向主不干涉美國公民與外國政府間因投資而發生

的爭執，但自美國發展爲一債權國後，這個政策便經過了一番變更。國務部採取了新的政策，牠請美國銀行家將擬成的交易報告牠，俾有機會從公家政策的立場去考慮或將牽涉到的國家利益。』一九二二年三月國務部發表了下列的說明書給報界：

去夏，總統暨內閣數閣員，與若干投資銀行家間，舉行了一個會議，非正式地討論到外國公債在美國市場上公開發行時本政府的利益，並且詳盡地解釋了本政府意欲於交割未完成前深悉其內容，庶幾對於本政府意旨有須探詢時，本政府得表示之。各銀行家當即告知總統謂彼等及其同人均與政府意思一致，決定遵照辦理云云。(十二)

如果投資者應了國務部之請，經其諮議，並得其認可以後，那麼一旦發生糾葛，他們自然要求政府的幫助了。如果國務部要繼續這種政策，該部應令美國公民與外國政府間所訂的一切契約中列入一個仲裁條款，或某種特殊辦法，俾發生爭執時可以遵照辦理。

拒不承認蘇俄。在一切參戰國家均已承認蘇俄政府之後，美國獨不承認，這事引起了無數的討論與抨擊。國務卿許士所述理由爲俄政府拒不承認它的國際義務，而且在國外作可憎的宣傳。美國歷來的政策是：只要新政府一經證實爲人民所擁戴，立即承認其爲事實上的政府。威爾遜總統拒不承認墨西哥的完他政府和哥斯達黎加的帖諾古（Tehuacan）政府常被引證爲一種新政策的開始，但在這兩次，對於事實上政府的武裝的反抗還是在繼續之中，故猶有理由可說。許士的政策則變本加厲。當蘇俄國內一切反抗久已停止，人民已顯然安於新制的時候，他繼續不予承認。他的中美洲政策更是大背美國的慣例。一九二三年在華盛頓舉行的中美事務會議，有五個中美國家簽了一個條約，互相約定不承認任何政府，『如果這個政府乃是對於已經承認的政府舉行苦迭打或革命而取得政權者。』國務卿許士爲該會議的召集者和主席，不久之後，閔都拉斯便發生了革命，他便公然宣佈謂美國將遵守上述的規定。這樣不管我們自己的政府係根據革命權而建立的，卻去剝奪他人的革命權，以及因爲我們不贊成蘇俄宣傳的主義，而拒不承認這國家，實在助長了過激派的攻擊，說是我國已成爲地球上最保守和最反動的政府了。

洛桑會議 一九二二年曾企圖恢復大戰期間與土耳其斷絕了的邦交。當一九二二年十一月歐洲國家與土耳其代表舉行洛桑會議，以商訂和平條約時，美政府派了三個觀察人出席，即吉爾特大使、勃里斯托爾海軍上將（Admiral Bristol）及駐瑞士的公使格魯（Joseph C. Grew）。這些『觀察人』的地位很特別，因為他們在議事時佔了重要的地位。美國既然僅與土耳其斷絕外交關係而未開戰，所以美國未參加洛桑條約，只於後來訂了一個單獨的條約。土耳其外交頗爲巧妙。當時英、法既不一致，美國又有些孤高自賞，於是土耳其的代表得以逼迫各國放棄他們依舊條約取得的特殊權益。隨後在單獨的磋商中，美國也不得不接受同樣的條款。這個條約在美國國內大遭反對，迄本書草成之日，尙未聞參議院委員會報告出來。僑居土耳其的外國人士解除了領事裁判權後是否能像以前一樣安全，尙屬不可知之列。有人攻擊謂此項權利的出賣乃是因爲要取得吉斯特煤油讓與權的緣故，當經國務卿許士憤然加以否認。（十三）很可注意的，美國批准該條約後對於中國將有怎樣的影響，因爲領事裁判權問題在中國也鬧得很厲害的。美國殊不能允許土耳其而拒絕中國。

人口移入的限制 一九二一年五月美國國會通過一個條例，限制人口的移入，俾國內不致充滿了歐洲各騷亂和貧窮國家來的避難者。該條例規定「任何財政年度內，依照美國移民律入境的任何國籍的外國人數應以一九一〇年戶口調查時居留美國境內的各該國籍的外國人數的百分之三爲限。」一九二四年國會又通過了一條更嚴厲的條例，將成數改至百分之二，並且以一八九〇年的戶口統計爲準，而不用一九一〇年的統計。這條法律的不幸的特色即完全排除了黃種人，包括日本人在內。

對於日本的失禮 上項法律把規定日本人民移入辦法將達二十年的『君子協定』一旦廢除，這事實在日本解釋起來簡直是一種故意的侮辱。柯立芝總統和國務卿許士從該條例對於日本的影響而言，表示反對，認爲該條例不但是失計，而且是大可不必。許士聲稱照適用於其他各國的百分之二的辦法算來，每年只能准許移入二百四十六個日本人。（十四）這數目實屬細微之至，但因加里福尼亞州的不知傾向那面，所以共和、民主兩黨都不敢開罪該州。當參議院尙在辯論該條例時，日本駐美大使植原致書國務卿許士，內稱該案通過後將引起『嚴重的結果。』許士把

這封信轉給了參議院委員會的主席，詎知竟引起了一場意料之外的風波。參議院認爲是「一種蒙面的恫嚇」於是拿來催促對該案的投票。（十五）美總統雖說反對該條例的這一特點，但既經通過他便簽了字。

伏爾斯特外交 一九二三年四月三十日最高法院下了一個決議，聲稱按照第十八條修正案及伏爾斯特條例（Volstead Act）外國船隻不得載酒入美國領海。禁酒吏目便到停泊於美國各埠的外國船上去搜捕醇酒，英國及他國政府當即提出抗議。爲使糾紛得一解決起見，國務卿許士向英國政府提議，謂如果該政府准許美國得逾三哩界線去搜查有偷運醇酒嫌疑的英國船隻時，美國允不侵擾凡加封蓋印專供船隻在海上應用而帶入美國港內的酒。英國政府起初不肯，但終於一九二三年十月三十一日簽了一個條約，准許美國得在十二哩範圍內搜捕運酒船，其範圍的大小視這類船隻的速率而定。該條約經參議院批准了，嗣後又與其他各國訂了性質相同的條約。

有力而孤立 從上述各節看來，所謂「合作而無糾紛的盟約」顯然是一個空虛的公式，一

種掩飾的策略，而美國是早已爲歐事所糾纏了。我們將來取什麼政策呢？與國際聯盟充分合作呢？抑孤立呢？但今日的孤立與以前的孤立不同。華盛頓和甲斐遜時代的孤立是微弱的孤立，我們現在的孤立則係有力的孤立。這是自私自利的，帶帝國主義性質的。我們要求我們應得的一切，而不肯擔負任何義務或給人什麼東西以爲報答。當我們爲一弱國時，我們是竭誠擁護國際仲裁的。如今我們成了有力的強國了，我們對於公斷的態度便如摩爾所說，不比一百二十五年前的熱烈了。哈定和柯立芝兩總統數年來督促美國加入成立國際司法法庭的議定書，到了一九二六年一月參議院最後予以同意的時候，卻又加上了幾個保留案，誠不知他國是否願意我們在這種條件下加入該法庭只是走到正路上的初步，加入與否比較我們對於國聯的態度只是次要的。溯自國務卿凱洛格掌權以來，我們和國聯的合作已大加擴充。我們正在積極參加國聯的人道與衛生的工作，同時又如前面所述，頗積極調整歐洲的經濟與財政狀況。我們雖不承認參加政治事件，但歐洲經濟的復興根本便是一個政治問題。一九二六年五月美國派了官場代表去參加軍縮預備會議。沒有一個歐洲問題比軍備減縮更屬政治性質的。美國對於這事的參加是令人樂觀的，但至今美

國的歐洲政策缺乏一種具體性與誠懇性。牠是無誠意的而且不負責任的。牠已跳出了參議院或國會的控制，而且不受國際聯盟章程的約束的。我們正逐漸飄流到幾世紀來英國所佔據的地位，便是我們來操縱均勢。羅斯福總統在一九一一年就看到了這種可能性，當時他歐遊歸來，在外觀報（The Outlook）館內對德意志外交家愛喀斯坦因（Eckardstein）說道：

只要英國能够不僅在原則上，而且在事實上，把歐洲的均勢保持下去，這自然很好；但假如她因任何理由而不能保持的時候，美國將不得不繼起，至少是暫時繼起，藉圖重行維持歐洲的均勢，而不用問我們的努力是要對付那一國或那幾國。事實上，我們基於我們的實力和地理形勢，已逐漸地成爲全球的均勢了。（十六）

外交與領事制度的改組 美國既成爲世界強國，取得了重要的地位，美國國會終於進行改組我們的外交與領事制度，使其比較尊嚴與有效。牠又設法爲我們的大使與公使們在外國首都

購下永久的住宅，使他們不致有時感到屈辱和難受。他們不必再於就任的頭先幾月內受地產商人之擾，如今他們可以過一種相當於他們國家尊嚴的生活，而無須依賴於他們私產的多寡了。一九二四年五月二十四日的羅傑斯條例合併外交與領事制度爲一，稱爲對外制度，給了英俊的青年人一種事業，而予未來以更有效率的希望。(十七)

(1) John Quincy Adams, *Memoirs*, VI, 427; William Macley, *Journal*, 132. Quoted in Wright, *Control of American Foreign Relations*, 361.

(11) Quincy Wright, *Control of American Foreign Relations*, 366—367.

(111) Thayer, *Life and Letters of John Hay*, II, 393.

(112) "Democratic Control of Foreign Policy", in *Atlantic Monthly*, August, 1916. Quoted in Poole, *Conduct of Foreign Relations*, 146.

(113) Quoted in Poole, *Conduct of Foreign Relations under Democratic Conditions*, 172. 這本書對於這個問題有足以啓發人的討論。

(114) 關於這些問題的詳細並有趣的討論，看 Corwin, *The President's Control of Foreign Policy* (1917); Mathews, *The Conduct of American Foreign Relations* (1922); Wright, *The Control of American*

- Foreign Relations (1922); Poole, *The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Constitutions*, (1924); and Berdahl, *War Powers of the Executive in the United States* (1920).
- (中) World Peace Foundation, "The Dawes Plan in Operation", (1925), p. 231.
- (六) *League of Nations Herald*, September, 16, 1924.
- (九) *Op. cit.*, same date.
- (十) World Peace Foundation, "Reparation", Parts I—VI (1925).
- (十一) Buell, *International Relations*, 523.
- (十二) Buell, *International Relations*, 392; *Am. Journal of Int. Law*, October, 1922, p. 540; H. Feis, "Export of American Capital", in *Foreign Affairs*, III 668.
- (十三) 一九二四年一月二十三日在紐約外交協會的演說看 World Peace Foundation, "The American Treaty of Lausanne" (1924).
- (十四) Buell, *Japanese Immigration*, World Peace Foundation, 1924, p. 355.
- (十五) *Ibid.*, pp. 358—366.
- (十六) Quoted by Tyler Dennett in *World's Work*, January 1925, p. 394.
- (十七) 關於我們外交領事制度的歷史及其根據羅傑斯條例的改組極好的陳述請看 Lay, *Foreign Service of the United States* (1925).